



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN

"INSPECCIÓN A LA FUNCIÓN  
JURISDICCIONAL FEDERAL".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

GRISEL GALEANO GARCÍA

ASESOR: LICENCIADO GUILLERMO LEÓN  
RAMÍREZ PÉREZ.

ABRIL, 2006



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN

"INSPECCIÓN A LA FUNCIÓN  
JURISDICCIONAL FEDERAL".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

GRISEL GALEANO GARCÍA

ASESOR: LICENCIADO GUILLERMO LEÓN  
RAMÍREZ PÉREZ.

ABRIL, 2006



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.

Gracias Dios, porque siempre me has llevado por buen camino y me prestas vida para seguir luchando por existir y ser feliz. Por tu infinito amor.

Dedico este trabajo a mi maravillosa Madre, por guardarme siempre en su alma y corazón. Gracias por ser la mejor de todas las mamitas; eres mi ejemplo de renovación y esfuerzo. Con respeto, amor y admiración.

A Julio, gracias por estar siempre a mi lado, y ser el mejor de los padres. Soy afortunada porque estés en mi vida.

Para Antonio, mi amigo, compañero y el amor de mi vida,  
te dedico mi esfuerzo y mis logros, porque tu amor me  
inspira y me anima a ser mejor. Te amo profundamente.

Para Alejandro, mi hermano, porque eres ejemplo de fuerza y valentía, porque te adoro, tu existencia me inspira, y nunca me hará sentir sola.

A mis abuelitos, que con su ejemplo de lucha y superación, siempre me han dado la certeza de que puedo ser mejor.

A Rodrigo, Diego y Sebastián, gracias por su cariño y apoyo.

A mi muy querido maestro Guillermo León Ramírez Pérez,  
por haber creído siempre en mí, y por darme siempre el  
apoyo y la guía que he necesitado. Con mi profunda  
admiración, agradecimiento y cariño.

A mis queridos Magistrados de la Visitaduría Judicial, que siempre han creído en mí; y a mi queridísima Iberia Barrios, por su apoyo en todo, su cariño y su maravillosa amistad.

Un especial agradecimiento al licenciado Ramón Pérez García, por haber aprobado este trabajo, por sus atinados consejos; y por su ejemplo de compromiso con la docencia y las nuevas generaciones. Con admiración y cariño.

Y, un agradecimiento especial para mis queridos amigos Wendy, Verónica Pérez, Betzabé, Gabriela, Elizabeth, Eduardo, Jesús, Víctor, Saúl, Anna, Ericka, Verónica Ascencio, Mónica, Adrianita, Elenita, Ofelia, y a mis compañeros y amigos de trabajo, que me han brindado su apoyo y estimación.

# Índice

	Página
<b>Introducción</b>	
<b>Capítulo Primero. Antecedentes Doctrinales</b>	
<b>1.1</b> <b>Función jurisdiccional</b>	1
<b>1.2</b> <b>Independencia judicial</b>	12
<b>1.3</b> <b>Control del poder</b>	23
<b>Capítulo Segundo. Antecedentes y Normatividad del Control Jurisdiccional en el Estado Mexicano</b>	
<b>2.1</b> <b>Consejo de la Judicatura Federal</b>	32
<b>2.2</b> <b>Creación de la Visitaduría Judicial</b>	59
2.2.1    Control vigente hasta 1994	62
2.2.2    Control de 1994 a 2003	62
2.2.3    Control de 2003 a la actualidad	69
<b>Capítulo Tercero. Tipos de control aplicables a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación</b>	
<b>3.1</b> <b>Control Sistemático</b>	72
3.1.1    Visitas ordinarias de inspección	73
3.1.2    Informes Circunstanciados	76
3.1.3    Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes	78
<b>3.2</b> <b>Control Asistemático</b>	83
3.2.1    Visitas extraordinarias de inspección	83
3.2.2    Declaración patrimonial	85
3.2.3    Secretaría Ejecutiva de Vigilancia, Información y Evaluación del Consejo de la Judicatura Federal	89
3.2.4    Secretaría Ejecutiva de Disciplina del Poder Judicial del Consejo de la Judicatura Federal	92
3.2.5    Procedimiento de responsabilidad	95
3.2.5.1    Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	101
3.2.5.2    Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	112
3.2.5.3    Sanciones aplicables y recursos procedentes	118



	<b>Capítulo Cuarto. La Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal</b>	
<b>4.1</b>	<b>Organización actual</b>	126
<b>4.2</b>	<b>Funcionamiento integral y su interacción con otras áreas del Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación</b>	126
<b>4.3</b>	<b>Inspección</b>	130
4.3.1	Sujetos de inspección	130
4.3.2	Objeto de inspección	131
4.3.2.1	El acceso a la Justicia	131
4.3.2.2	Límites de la inspección con respecto al principio de Independencia Judicial	132
4.3.2.3	Alcances y seguimiento de la inspección	133
4.3.3	Integración de las visitas de inspección	134
4.3.3.1	Formatos de actas de visita	134
4.3.3.2	Aspectos jurídicos y de la función jurisdiccional sujetos a revisión	139
	<b>Capítulo Quinto. Reforma y Actualización al control de la función jurisdiccional federal</b>	
<b>5.1</b>	<b>Necesidad de reforma y actualización a los medios de control de la función jurisdiccional federal</b>	141
<b>5.2.</b>	<b>Propuesta de reforma y actualización a los medios de control de la función jurisdiccional federal</b>	145
5.2.1	Medios de control sujetos a la reforma propuesta	146
5.2.2	Naturaleza correctiva y preventiva de la reforma y actualización	148
<b>5.3</b>	<b>La reforma del control jurisdiccional federal rumbo al desarrollo del Estado Mexicano</b>	150
	<b>Conclusiones</b>	153

## **Bibliografía**

## INTRODUCCIÓN

A través del presente trabajo de investigación, me propongo exponer los medios de control que prevé nuestra legislación vigente que son aplicables a la función jurisdiccional federal; así como, evaluar su eficacia para fomentar el crecimiento y desarrollo que nuestro país requiere para alcanzar un verdadero progreso jurídico.

Tomando como base fundamental de estudio material legislativo y doctrinal, así como la aplicabilidad de los medios de control establecidos, se conmina al lector de este trabajo, al estudio, consideración y evaluación del sistema que se ha creado para fomentar la responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, cuya finalidad debe ser la de lograr un ejercicio más responsable, profesional e independiente de la función judicial a su cargo, evitando todas aquellas conductas que impiden o dañan dichos objetivos.

Resulta por demás inagotable la búsqueda de caminos que nos lleven al equilibrio entre el poder que ostenta la función jurisdiccional, y, el derecho de los particulares para gozar de una administración de justicia honesta y eficiente, por lo que, considero de suma importancia la implementación de procesos cuya tendencia sea evitar la acumulación y rezago en el conocimiento de los asuntos sometidos a la jurisdicción federal; no obstante, aún en la actualidad, debemos reconocer que nos enfrentamos al enorme respaldo y exagerada cautela con la que se ha tratado el principio de independencia judicial conferido a los encargados de la administración de justicia; generando una conducta nociva y proteccionista que en ocasiones, ha sido confundida y materializada con el exceso de sistematización de los controles administrativos, que pueden no satisfacer una verdadera evaluación, y que requieren de modificaciones direccionadas a la revisión de los puntos importantes, como la inspección a la calidad de las resoluciones que dictan nuestros órganos jurisdiccionales, con independencia de los recursos establecidos por las leyes.

El presente trabajo se conforma de cinco capítulos, de los cuales comentaré que en el primero se exponen diversos antecedentes doctrinales a cerca de los conceptos básicos de esta investigación, tales como jurisdicción, función jurisdiccional e independencia judicial, así como una breve reflexión al tema del control del poder del Estado, y la

interacción de los tres entes a quienes se han conferido diversas funciones, para lograr su ejercicio pleno.

El segundo de los capítulos se refiere a los antecedentes y normatividad del control jurisdiccional en nuestro país, tomando como base de estudio al Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación, del que además de exponer su conformación, se analiza la existencia de sus órganos auxiliares, y en lo particular aquellos que se vinculan directamente con el tema de estudio, tales como la Visitaduría Judicial.

El capítulo tercero se relaciona con los diversos controles aplicables a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, todos ellos creados y sistematizados por el Consejo de la Judicatura Federal, además del estudio del procedimiento de responsabilidad a que pueden ser sujetos los servidores públicos que de él dependen, así como las sanciones que pudieran ser aplicables y los recursos procedentes.

El cuarto de los capítulos; *La Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal*, muestra una perspectiva completa de la conformación de este órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura y su labor de control a la función jurisdiccional, evaluando su intersección con la garantía de acceso a la justicia y sus límites con respecto al principio de independencia judicial.

Por lo que corresponde al capítulo quinto y último, se expone la crítica a la labor de inspección a la función jurisdiccional implementada a la fecha por el Consejo de la Judicatura, así como la propuesta de reforma a estos sistemas de control ya implementados, encaminada a elevar la calidad en la prestación del servicio de impartición de justicia a cargo del Poder Judicial de la Federación.

# CAPÍTULO 1

## Antecedentes Doctrinales.

### 1.1. Función jurisdiccional.

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

Para efectos de que el Poder Judicial de la Federación se materialice en el mundo de los hechos, es necesario hacer referencia a la *jurisdicción*, la cual puede entenderse como la facultad o potestad que tiene la autoridad judicial para aplicar las leyes. Esa facultad la recibe de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y como la carta magna es la expresión de la voluntad nacional, la jurisdicción la ejercen los tribunales en nombre y con la delegación del pueblo o de la nación.

Así pues, y de forma más explícita me remito al concepto doctrinal de *jurisdicción*, el que se define como la potestad para administrar justicia atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir.

La jurisdicción puede definirse como la actividad del Estado encaminada a la actuación del derecho positivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto. Ahora bien, de la aplicación de la norma general al caso concreto, puede deducirse, a veces, la necesidad de ejecutar el contenido de la declaración formulada por el juez, y entonces la actividad jurisdiccional no es meramente declarativa, sino también ejecutiva de la resolución que se dicte, cuando sea necesario. <sup>1</sup>

La jurisdicción es una actividad pública destinada a mantener la eficacia de la legalidad establecida por el legislador; es una actividad aplicadora del derecho.

---

<sup>1</sup> DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 26ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pp. 320.

La jurisdicción estatal es una actividad estatal ejercida en su mayor volumen por los jueces profesionales o los jueces funcionarios, pero que comparten con ellos, en la forma legalmente señalada, los jueces no profesionales (jurados, árbitros, etc.).

De lo señalado con anterioridad, resulta pertinente acotar que se distingue la diferencia entre nombramiento y la institución de los jueces (referidos genéricamente); entendiendo nombramiento como la designación de las personas que ejercerán las funciones judiciales; e institución, como la atribución de autoridad que concede la ley de la cual ha de estar investida la persona designada para ejercer dichas funciones.

La Ley Suprema, pues, determina al Poder Judicial, en función de a quienes les atribuye determinadas facultades, fijando la manera en que se ha de elegir a las personas que las ejercerán; es la que da jurisdicción al designado, y éste por lo mismo no la ejerce en nombre de la autoridad o de la persona que la nombró, sino en nombre de la nación que por el órgano de sus legisladores creó la jurisdicción y dijo como se debían designar las personas que debían ejercerla. La jurisdicción, pues viene de la Ley Suprema, y se ha establecido no a favor de los jueces nombrados, sino a favor de los intereses públicos.<sup>2</sup>

Nuestro ordenamiento constitucional, como excepción confiere la facultad al Ejecutivo de designar indirectamente, algunas de las personas que deben ejercer ciertas funciones judiciales, no obstante, cabe aclarar que esta facultad de nominación, no implica que el Poder Ejecutivo otorgue la jurisdicción, y que el Poder Judicial sea un desmembramiento de aquél.

La facultad de designar, queda sujeta a las prescripciones de la Ley Suprema y, para el caso de que no se cumplan los requisitos en ella establecidos, los nombrados carecerán de jurisdicción.

Los funcionarios investidos de esta facultad son los que constituyen el Poder Judicial, distribuido en diversos órganos, y considerados individualmente los funcionarios que los forman llamados ministros, magistrados y jueces según su categoría jerárquica.

---

<sup>2</sup> PALLARES, Jacinto. *Poder Judicial o Tratado Completo de la Organización, Competencia y Procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana*. Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, Primera Edición facsimilar de la Edición 1874, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2002, pp. 1-27.

Así pues, se confiere a los tribunales y jueces la jurisdicción para determinados asuntos, o bien en forma general, dando lugar a la división en jurisdicción ordinaria y jurisdicción especial. Esta división también es establecida por diversos ordenamientos jurídicos de naturaleza federal, respaldando tanto el interés público como todos aquellos intereses particulares, así también, la ley distribuye y organiza el orden jerárquico de cada especie de tribunales, señala a cada escala de funcionarios el grado, instancia y cuantía en que deben conocer de un asunto.

Es pertinente hacer mención a los límites de la jurisdicción, entre los cuales se encuentran la instancia, el orden jerárquico, la cuantía y la materia; entre otros.

Todo el Poder Judicial, está organizado de una manera determinada, tiene fijada una extensión de su poder o jurisdicción, y detallados los procedimientos a que debe sujetarse para ejercer ese poder. Es decir, se contemplan tres situaciones necesarias para la subsistencia en el ejercicio de la jurisdicción:

1. El aspecto organizacional.
2. En cuanto a su competencia, en donde no se le restringe a la aplicación o decisión de ciertas cuestiones expuestas ante él, el llamado *jus dicere*, esto es, también participa en la ejecución de sus decisiones, lo que contribuye a garantizar su independencia, es decir, cuenta con imperio.
3. En cuanto a los procedimientos, habrá que remitirse a la naturaleza de las acciones, dando lugar a la controversia de derechos seguida por los litigantes ante un juez para obtener su fallo, círculo lógico que dirige a la función jurisdiccional, como fundamental para la existencia y supervivencia de los derechos de los individuos, y de las acciones que se deducen para tal efecto.

El Poder Judicial Federal, en la órbita de sus atribuciones, es decir, en el ejercicio de la facultad que recibe de la Ley, para aplicar las leyes en asuntos que le sean expuestos

para resolución, es independiente de los otros poderes, los cuales deben respetar y cumplir sus decisiones.<sup>3</sup>

Es conveniente comentar, que pesa sobre los jueces la responsabilidad política de obtener la respuesta correcta jurídica para el caso que deben decidir, a partir de una teoría omnicomprendensiva de todo el derecho y de los principios presupuestos por las normas con el objeto de alcanzar una justificación moral y política de la totalidad de las reglas jurídicas que rigen en esta sociedad.

Por otro lado, me remito al término de *Responsabilidad política de los jueces*, que, puede definirse como la actividad del ciudadano (juez) cuando interviene en asuntos públicos, con su opinión, con su voto o de cualquier otro modo, dicho sea de paso, por medio de sus resoluciones. Esta responsabilidad, también se refiere a las orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado (caso concreto) sometido a proceso.

Tal y como lo he detallado, la función jurisdiccional o administración de justicia, desde su forma genérica, está a cargo y respaldada por la estructura y alma constitucional en la que se fundamenta el actuar del Poder Judicial de la Federación y los tribunales locales de los Estados de la Federación.

La breve exposición que antecede, acerca de la naturaleza de la función jurisdiccional, me conduce a la reflexión lógica, de que sí este valor fundamental se encuentra depositado en el Poder Judicial de la Federación, entonces es necesario referirme a su estructura y atribuciones de una forma más específica.

En atención a la premisa anterior, me remito a lo establecido por el texto constitucional en su artículo 94, el cual indica que 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.

---

<sup>3</sup> Idem.

A continuación, brevemente señalaré que la estructura actual del Poder Judicial Federal en su concepto estricto, fue introducida de acuerdo con el modelo estadounidense de organización judicial, en el artículo 123 de la Constitución, del cuatro de octubre de mil ochocientos veinticuatro, de acuerdo con el cual, se dispuso que el citado Poder Judicial de la Federación residiría en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito.

A partir de la vigencia del artículo 25, del Acta de Reformas del veintiuno de mayo de mil ochocientos cuarenta y siete, (a la mencionada Constitución de mil ochocientos veinticuatro), por el cual se consagró el juicio de amparo en el ámbito nacional, se confirió a los tribunales federales, además del conocimiento de los conflictos ordinarios, la decisión del juicio de amparo, por lo que, a partir de entonces los citados tribunales federales poseen una doble competencia: la que se puede calificar como ordinaria federal, regulada por los artículos 97 a 100 de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete; 104 a 106 de la Constitución vigente, y la relativa al juicio de amparo, consagrada en los artículos 101 y 102 de la Constitución anterior, así como 103 y 107 de la actualmente en vigor.

Desde el punto de vista histórico, es preciso destacar la evolución que llevó a los tribunales federales a centralizar todos los asuntos judiciales del país, situación que no estaba prevista en la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, la cual, continuando el sistema de la de mil ochocientos veinticuatro, y tomado a su vez de la carta norteamericana de mil setecientos ochenta y siete, reguló dos órdenes jurisdiccionales autónomos, el federal y el de las entidades federativas, es decir, federal y local; no obstante, cuando se aceptó por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, al interpretar el artículo 14 de dicha Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, que procedía el amparo contra las sentencias judiciales dictadas por todos los jueces y tribunales del país, aun cuando decidieran exclusivamente con apoyo en disposiciones legales de carácter local; de hecho, se estableció una organización jerárquica en la cual, los citados tribunales se encuentran subordinados a los federales a través del juicio de amparo, situación reconocida en los artículos 14 y 16 de la Constitución de mil novecientos diecisiete; subordinación que culminó con la reforma constitucional en vigor en octubre de mil novecientos sesenta y ocho, en cuanto el artículo 94 constitucional, el que dispone que la jurisprudencia de los tribunales federales (Suprema Corte de Justicia de la Nación y



Tribunales Colegiados de Circuito) es obligatoria también respecto de la interpretación de las leyes de las entidades federativas.

En relación con la norma vigente, haré referencia la estructura de los integrantes del Poder Judicial Federal, partiendo del órgano máximo, es decir la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual, se compone de once Ministros, a quienes refiere el artículo 96 de nuestra Constitución, para efectos de su nombramiento, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir cierta vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.<sup>4</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, funciona en Pleno o en Salas, y se entiende al Pleno, como la totalidad de los Ministros que la componen, o bien, según el artículo 4° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, bastará la presencia de siete miembros para que pueda funcionar, con excepción de los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I penúltimo párrafo y fracción II, en los que se requerirá la presencia de al menos ocho ministros.

***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 105.***

*I...Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas,*

---

<sup>4</sup> Reformado, publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1994.

*dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos...*

*...II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución...<sup>5</sup>*

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

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

Así pues, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce en Pleno en los casos previstos por las XII fracciones del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para conocer de dos categorías de controversias, es decir, las que pueden calificarse como ordinarias federales y las que se plantean por conducto del juicio de amparo.

Seguidamente, el artículo 15 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que la Suprema Corte de Justicia cuenta con dos Salas, las cuales se compondrán de cinco ministros, bastando la presencia de cuatro para funcionar. Asimismo, la competencia de las Salas se refiere esencialmente a fungir como tribunal de apelación en controversias ordinarias resueltas en primera instancia por los jueces de Distrito, en los que la Federación sea parte, del conocimiento del juicio de amparo, en una sola o en segunda instancia, en los asuntos que se estiman de trascendencia jurídica, económica o social entre otras.<sup>6</sup>

Respecto a los Tribunales Colegiados de Circuito, los cuales fueron establecidos por la reforma a la legislación de amparo que entró en vigor en el mes de mayo de mil

---

<sup>5</sup> Reformado primer párrafo, publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de agosto de 1996.

<sup>6</sup> Artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

novecientos cincuenta y uno, con el propósito de auxiliar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el conocimiento de los juicios de amparo; cada uno de estos órganos jurisdiccionales está conformado por tres magistrados, un secretario de acuerdos, y del número de secretarios, actuarios, y empleados que determine el presupuesto designado para cada uno de ellos.

Respecto a la competencia de estos órganos colegiados se entiende que sus atribuciones serán aquellas que con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, señala el artículo 37 de dicho ordenamiento, de entre las que destacan, el conocimiento de los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, ya sea en materia penal, cuando se trate de sentencias o resoluciones dictadas por autoridades judiciales del orden común o federal, y de las dictadas en incidente de reparación de daño exigible a personas distintas de los inculcados, o en los de responsabilidad civil pronunciadas por los tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión del delito de que se trate y de las sentencias o resoluciones dictadas por tribunales militares cualesquiera que sean las penas impuestas.

También pueden ser competentes para conocer del juicio de amparo en materia administrativa, en contra de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales; así también, en materia civil o mercantil, del juicio de amparo en contra de sentencias o resoluciones respecto de las que no proceda el recurso de apelación, de acuerdo a las leyes que las rigen, o de sentencias o resoluciones dictadas en apelación en juicios del orden común o federal; y en materia laboral, tratándose de juicio de amparo en contra de laudos o resoluciones dictados por juntas o tribunales laborales federales o locales.

Los tribunales colegiados también serán competentes para conocer de los recursos que procedan contra los autos y resoluciones que pronuncien los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito o el superior del tribunal responsable, en los casos de las fracciones I, II y III del artículo 83 de la Ley de Amparo<sup>7</sup>; del recurso de queja en los

---

<sup>7</sup> Ley de Amparo. Artículo 83. De la procedencia del recurso de revisión.

casos de las fracciones V a XI del artículo 95 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 99 de la misma Ley; y del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito o por el superior del tribunal responsable en los casos a que se refiere el artículo 85 de la Ley de Amparo, y cuando se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo a petición de un gobierno extranjero, o cuando se trate de los casos en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia haya ejercitado la facultad prevista en el sexto párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; serán competentes para conocer de los recursos de revisión que las leyes establezcan en términos de la fracción IB del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir resoluciones definitivas dictadas por los tribunales contencioso-administrativo; así como de los conflictos de competencia que se susciten entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de su jurisdicción en juicios de amparo; de los impedimentos y excusas que en materia de amparo se susciten entre jueces de distrito, y en cualquier materia entre los magistrados de los tribunales de circuito, o las autoridades a que se refiere el artículo 37 de la Ley de Amparo; de los recursos de reclamación previstos en el artículo 103 de la Ley de Amparo; y, las demás que expresamente les encomiende la ley o los acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o las Salas de la misma.

La ley en materia de amparo también establece que podrán crearse tribunales colegiados de circuito especializados, los cuales conocerán de los asuntos que establece el párrafo anterior en la materia de su especialidad, lo cual permitirá calidad y expedituz en las resoluciones.

Por cuanto hace a los Tribunales Unitarios de Circuito, están formados por un magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto asignado a cada uno de ellos; serán competentes para conocer, entre otros,

---

... I. Contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, que desechen o tengan por no interpuesta una demanda de amparo;

II. Contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, en las cuales:

a) Concedan o nieguen la suspensión definitiva;

b) Modifiquen o revoquen el auto en que concedan o nieguen la suspensión definitiva; y

c) Nieguen la revocación o modificación a que se refiere el inciso anterior;

III. Contra los autos de sobreseimiento y las interlocutorias que se dicten en los incidentes de reposición de autos...

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

Por lo que se refiere a la competencia de los juzgados de distrito, pueden tener definida su jurisdicción por materia, o bien no tener una especial por su ubicación, se encuentran regulados por los artículos 48 a 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; pudiendo encontrar entonces jueces de distrito de procesos penales federales, jueces de distrito de amparo en materia penal, jueces de distrito en materia administrativa, jueces de distrito en materia civil, jueces de distrito de amparo en materia civil y jueces de distrito en materia de trabajo.

En cuanto al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Título Décimo Primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, regula lo relativo a sus atribuciones, composición y funcionamiento.

El Poder Judicial de la Federación comprende sólo teóricamente al jurado popular, formado por siete personas designadas mediante sorteo, procedentes de diversos sectores sociales. Dicho jurado debe resolver por medio de un veredicto, las cuestiones de hecho que le sean sometidas por los jueces de distrito con arreglo a la Ley; de los delitos cometidos por medio de la prensa en contra del orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación y los demás que determinen las leyes de acuerdo con lo establecido por el artículo 20, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que no se ha presentado en la práctica.

Otra materia encomendada anteriormente a dicho jurado popular federal y que llegó a tener aplicación, así fuera limitada en nuestra realidad jurídica, se refería a la competencia para conocer de los delitos oficiales de funcionarios y empleados del gobierno federal y el del Distrito Federal (ahora todos ellos servidores públicos), que

carecían de inmunidad constitucional, de acuerdo con el texto original de la propia Constitución; competencia suprimida por el texto vigente del título IV de ésta y por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En esencia, el Poder Judicial tiene por objeto decidir todas las controversias que se promuevan sobre las responsabilidades privadas y públicas, que en el orden penal, civil, administrativo y laboral, tengan los individuos de la sociedad. Es el encargado de decidir las controversias que se promuevan sobre las responsabilidades públicas o privadas de los individuos.

Su función primordial, limitando sus actividades, es la de aplicar las leyes que establecen y reglamentan los derechos y deberes recíprocos de los individuos en sus relaciones privadas, con la sociedad y con el Estado.

Es tarea encomendada constitucionalmente al Poder Judicial, la preservación de los derechos fundamentales del individuo, dirimiendo la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley.

## 1. 2. Independencia Judicial.

En el régimen previo a la Revolución Francesa, la función jurisdiccional estaba en manos del monarca, quien la ejercía "soberanamente", tomando este término como el derecho de mandar del cual era titular el rey, lo que, en el año de mil quinientos setenta y seis, también se definió como el poder absoluto y perpetuo de una república y se calificó además como "no limitada ni en poder, ni en responsabilidad ni en el tiempo".

El rey tenía la potestad para dictar sentencias, apoyado en derecho o adoptando sentencias por imperio; en el primer supuesto, se estaba en presencia de soberanos justicieros, y en el segundo del autoritarismo monárquico. La oposición a las sentencias por imperio dio como resultado el principio de la independencia judicial, tan propia de los sistemas democráticos y republicanos.

La Revolución Francesa planteó dos reglas para cancelar el arbitrio del monarca en los litigios, los que a continuación se plantean:

- a) Que las bases para resolver las controversias se encontraran en normas generales y objetivas; y
- b) Que los litigios fueran resueltos por jueces que estuvieran en una posición distinta a la de los recaudadores de rentas o los soldados, esto es, en ejercicio de autonomía.

En consecuencia, se considera a la Independencia Judicial, como la creación de un coto reservado a los jueces para ejercer la función de juzgar, sin intromisiones externas.

Montesquieu, planteaba que la función jurisdiccional ejercida, ya fuera por el Poder Ejecutivo o por el Legislativo, constituía en sí, una intromisión en la libertad de las personas. Es así, que los primeros textos constitucionales toman este ideal libertario de separar la actividad de juzgar, y se la encomiendan exclusivamente a los jueces para evitar que los otros poderes, ejerzan una presencia perniciosa sobre el adecuado balance del poder del Estado

En el texto constitucional de Francia del año de mil setecientos noventa y uno, se dispuso que el Poder Judicial no podía en ningún caso ser ejercido por el Cuerpo Legislativo, ni por el Rey. En tanto que, la Constitución de Cadiz, en su discurso preliminar estableció que para que la potestad de aplicar las leyes a los casos particulares no pudiera convertirse jamás en instrumento de tiranía, se separaban de tal modo las funciones del juez de cualquier otro acto de la autoridad soberana, de tal forma que ni las Cortes ni el Rey podían ejercerlas por ningún motivo.

La Constitución Española de mil novecientos setenta y ocho, confirió a los jueces y magistrados del Poder Judicial el carácter de independientes, inamovibles y sometidos únicamente al imperio de los ordenamientos legales. Así también, se especificaba que la idea más importante de este concepto, era la independencia de jueces y magistrados para el ejercicio de la función jurisdiccional.

La autonomía del Poder Judicial, es una pieza esencial del Estado de Derecho, considerada en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su tercer párrafo establece:

*“Art. 17...*

*...Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones...”*

Aún más, la Constitución Mexicana refiere en forma expresa de los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, como parte del Poder Judicial, lo que no hace en relación a quienes forman parte del Poder Ejecutivo o Legislativo. Es entonces, que se entiende que la independencia del Consejo de la Judicatura Federal no tendría sentido, si no fuera para garantizar la propia independencia de los jueces y magistrados federales cuya selección, nombramiento y adscripción les compete.



La independencia de los jueces tiene una doble dimensión, una interna y otra externa; la segunda ha sido atendida por diversos ordenes constitucionales, que pretenden liberar al juzgador de la influencia de otros poderes, o bien, de particulares o de la diversidad de grupos de presión, como, sindicatos, organizaciones gremiales, partidos políticos, y otras organizaciones que actúan en la vida política y social del país.

Por lo que respecta a la independencia interna de los juzgadores, es decir, la referida a la relación entre los jueces y magistrados, entre sí con el propio Poder Judicial, del cual son parte, es claro que debe ampararlos en todos los niveles; por ejemplo, es relevante el papel que ocupan los votos particulares de quien disiente de la mayoría y que tiene su sustento precisamente en su propia independencia. Así, la práctica de la emisión de votos particulares no sólo es un medio para salvar la responsabilidad personal, sino una forma de dar a conocer la opinión disidente y de hacer valer, la autonomía de quienes integran un órgano colegiado.

La independencia de jueces y magistrados no debe ser solamente una cuestión declarativa, que exprese buenos y nobles propósitos; debe ir aparejada de las condiciones necesarias para el ejercicio independiente de la función jurisdiccional y su garantía normativa. La autonomía de los juzgadores dependerá del régimen de responsabilidad establecido por la Constitución y las leyes; por lo que en consecuencia, se requiere de la existencia de normas y procedimientos que la protejan y repriman su vulneración.

De esto último, se desprende que no en vano la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, conceptualiza como causa de responsabilidad, toda aquella conducta que atente la independencia de la función judicial que implique o genere cualquier conducta de subordinación del juez respecto de cualquier persona, sea del mismo poder, o de otro, es decir, interna o externa.

La independencia judicial es en sí, una aspiración social, la cual se vuelve vigente en el momento en el que el juzgador emite una resolución, basado en su libertad intelectual, conciencia moral y sin otra influencia ni intermediario, más que la Ley.

Para complemento de lo expresado con anterioridad, se hace mención al contenido de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la que establece en la fracción I, del artículo 131, lo siguiente:

*“Serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación:*

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

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

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

*IV. Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos;*

*V. Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;*

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

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

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

*IX. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;*

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

*XI. Las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional, y,*

*XII. Las demás que determine la ley.”*

Ahora bien, la Independencia judicial que se confiere a los juzgadores no es ilimitada; la arbitrariedad judicial es legalmente sancionable, pues este concepto y el primero, se encuentran diferenciados en la ley de forma clara aunque no explícita.

El juzgador en el acto de decidir, debe ceñirse, en todo caso, a las constancias del proceso y a las normas jurídicas aplicables (trátase de normas legislativas de raíz) o de normas jurídicas jurisprudenciales (de raíz judicial). Ningún juzgador puede válidamente escudarse en la garantía de la Independencia Judicial, para emitir resoluciones en contra de constancias, o en contra de la ley.

Para Hans Kelsen, el Derecho da origen a normas generales positivas; para que la norma alcance su sentido concreto, requiere de la individualización, por lo que en las sentencias, se traduce la función jurídica, lo cual, constituye la declaración del derecho o jurisdicción; manifiesta lo que es el derecho en la forma general. Para Kelsen el derecho abstracto carecería de forma o estructura concreta. Por lo tanto, este acto de individualización de la norma jurídica, es aplicativo, si se mira en relación a la ley, pero también creativo, en tanto se refiere a los actos jurídicos que han de realizarse sobre la base de la ley, o desde el punto de vista de las partes, cuyos derechos y obligaciones están concretados en la sentencia.

El juez tiene dos posiciones a partir de la ley: una de subordinación; y la otra en el papel de juzgador en el proceso de aplicación de las leyes cuando se reserva un espacio creativo que le corresponde en ese momento, que no puede ser llenado por el legislador.

El sometimiento del juez a la ley, es precisamente su protección y la garantía de su independencia, tal sometimiento es una consideración separada de la conducta de los mismos.

No puede aceptarse un concepto irrestricto de independencia judicial, en el que se acepte que el juez goza de facultades omnímodas, y en el que se admita que ante la alternativa de pronunciar un fallo según la ley o emitirlo en contra de ella, al aplicar, puede optar por lo segundo, sin incurrir en responsabilidad.

Sobre este punto, es pertinente mencionar aquí la comparación que hace el argentino Carlos Cossio<sup>8</sup>, al referirse a la función creadora del juez, en relación a la interpretación de las normas, ya que este autor compara el valor de la función creadora con la del ejecutante de una obra musical; son varias las interpretaciones que pueden hacerse de ella, con la condición que el ejecutante no se aparte de la partitura. Se puede tocar la "Barcarola" de Chopin de muchas formas, más o menos suave, lo que no se puede es que el ejecutante toque, con esa partitura "La Marsellesa". Así también el juzgador puede interpretar de distintas maneras la norma jurídica, con tal de que no se aparte de la partitura legal. Como se sostuvo, "apartarse de la partitura", significa no contradecir la ley, ni la jurisprudencia, ambas de naturaleza y observancia obligatoria; al momento de

---

<sup>8</sup> COSSIO, Carlos. *La Teoría Ecológica del Derecho*. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1963, pp. 791.

seleccionar, interpretar o integrar una norma. Así por ejemplo, si en un caso concreto, el método de interpretación es reglado, el Juez no puede apartarse de él, tampoco lo puede hacer, si ya existe una jurisprudencia obligatoria, que interprete la norma<sup>9</sup>.

Se encuentra vigente el Código de Ética, del Poder Judicial de la Federación, aprobado por los Plenos del la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal; así como por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en agosto de dos mil cuatro, cuya finalidad es la de proporcionar una visión institucional de los valores y las virtudes que rigen el sistema de impartición de justicia en México, además de ayudar a los servidores del Poder Judicial de la Federación, a mejorar la efectividad de esa institución, al mismo tiempo de constituir un referente objetivo para la valoración de la conducta personal de cada uno de quienes, como yo, tenemos el honor de servir a la población desde la función jurisdiccional, se advierte el concepto de *independencia judicial*, desglosado desde cuatro perspectivas íntimamente ligadas entre sí:

A) Independencia Judicial, es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes del sistema social. Consiste en juzgar desde la perspectiva del Derecho, y no a partir de presiones o intereses extraños a aquél. Por tanto el juzgador deberá:

1. Rechazar cualquier tipo de recomendación que tienda a influir en la tramitación o resolución de los asuntos que se sometan a su potestad, incluso, los que pudieran provenir de servidores del Poder Judicial de la federación.
2. Preservar el recto ejercicio de su función denunciando cualquier acto que tienda a vulnerar su independencia.
3. Evitar involucrarse en actividades o situaciones que pueden directa o indirectamente afectar su independencia.

---

<sup>9</sup> **MARROQUÍN ZALETA**, Jaime Manuel. *Técnica para la elaboración de una Sentencia de Amparo Directo*. 4ª Edición, Porrúa, México, 2000, pp. 79.

4. Abstenerse de recomendar, insinuar o sugerir con un fin ilegítimo, el sentido en que deban emitir otros juzgadores cualquier determinación judicial que tenga efecto sobre la resolución de un asunto.

No obstante, entre otros, debe observarse la virtud judicial del Compromiso Social, teniendo presentes las condiciones de inequidad que han afectado a una gran parte de la sociedad a lo largo de nuestra historia, y se advierte que la confianza y el respeto sociales que merezca, serán el resultado de un trabajo dedicado, responsable y honesto.

La labor del juzgador no sólo requiere el conocimiento de la ciencia jurídica, porque hay espacios en los que su única directriz es su propia conciencia. Esta requiere ser ilustrada a partir de patrones de conducta asumidos libremente, que tienden a hacer efectivos los valores, que si bien, están insitos en el propio quehacer del juez y en el ordenamiento jurídico, es indispensable explicitar, pues, debe tenerse presente que lo callado, aunque obviamente, se olvida, se disimula o se desdeña.

B) La Imparcialidad, otro principio de la moralidad de la conducta del Juzgador, que denota la actitud que éste deberá ostentar frente las influencias extrañas al Derecho, provenientes de las partes en los procesos sometidos a su potestad. Consiste en juzgar con ausencia absoluta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguno de los justiciables. Por lo tanto el juzgador deberá:

1. Evitar conceder ventajas o privilegios ilegales a cualquiera de las partes.
2. Reducir cualquier dádiva que provenga de alguna de las partes o de terceros.
3. Evitar hacer o aceptar invitaciones en las que el propio juzgador considere que se verá comprometida su imparcialidad.
4. Abstenerse de emitir cualquier opinión que implique prejuzgar sobre un asunto.

5. Abstenerse de citar a las partes o personas vinculadas con ellas, fuera de las oficinas del órgano jurisdiccional en el que ejerza su función.

C) Respecto a la Objetividad; se entiende a ésta como la actitud del juzgador frente a las influencias extrañas al derecho, provenientes de sí mismo. Consiste en emitir sus fallos por las razones que el Derecho le suministra, y no por los que se deriven de su modo personal de pensar o de sentir; por lo tanto, el juzgador deberá:

1. Emitir todas sus resoluciones, sin buscar el reconocimiento personal.
2. En caso de ser integrante de un órgano jurisdiccional colegiado, tratará con respeto a sus partes, escuchando con atención y apertura de entendimiento sus planteamientos, y dialogará con razones y tolerancia.
3. Procurará actuar con serenidad de ánimo y equilibrio interno, a fin de que sus decisiones estén desprovistas de aprensiones y prejuicios.

D) El Profesionalismo, que se entiende como la disposición para ejercer de manera responsable y seria la función jurisdiccional, con relevante capacidad y aplicación. Por lo tanto, el juzgador deberá:

1. Abstenerse de cualquier acto que pueda mermar la respetabilidad propia de su cargo, tanto en el ámbito público como en el privado.
2. Actualizar permanentemente sus conocimientos jurídicos, estudiando los precedentes y jurisprudencia, los textos legales, sus reformas y la doctrina relativa.
6. Procurar constantemente acrecentar su cultura en las ciencias auxiliares del Derecho.
7. Estudiar con acuciosidad los expedientes y proyectos en los que deba intervenir.

8. Fundar y motivar sus resoluciones, evitando las afirmaciones dogmáticas.
9. Dedicar el tiempo necesario para el despacho expedito de los asuntos del juzgado o tribunal.
10. Asumir responsable y valerosamente las consecuencias de sus decisiones.
11. Aceptar sus errores y aprender de ellos para mejorar su desempeño.
12. Guardar celosamente el secreto profesional.
13. Llevar a cabo por sí mismo las funciones inherentes e indelegables de su cargo.
14. Tratar y escuchar con atención y respeto los alegatos verbales que le formulen las partes.
15. Tratar con amabilidad y respeto a los justiciables.
16. Tratar con respeto y consideración a sus subalternos.
17. Administrar con diligencia, esmero y eficacia el órgano jurisdiccional a su cargo.
18. Cumplir con sus deberes de manera ejemplar para que los servidores públicos a su cargo, lo hagan de la misma forma, en lo que les correspondan.
19. Cumplir puntualmente con el deber de asistir a su tribunal o juzgado.



20. Llevar el cumplimiento de su deber hasta el límite de sus posibilidades y separarse de su cargo, cuando su estado de salud u otros motivos personales no le permitan desempeñar eficientemente sus funciones.

21. Abstenerse de emitir opiniones sobre la conducta de sus pares.

22. Buscar con afán que sus acciones reflejen la credibilidad y confianza de su investidura.

### 1.3. Control del Poder.

Referidos con anterioridad, los conceptos de jurisdicción, función jurisdiccional e independencia judicial, los cuales son la columna vertebral de este trabajo; en este apartado trataré el tema del control del poder del Estado, que se divide en tres, para su ejercicio, analizando su estado actual, y que en su conjunto refleja la realidad de nuestro país, en el ámbito de las atribuciones y funciones públicas, desde su nacimiento, hasta su conclusión, que por el propio bienestar de la población debe redundar en una adecuada interacción entre los órganos de poder, y como se verá en próximos capítulos, en una adecuada organización interna, para desembocar en la ejecución de las facultades que el Estado le ha conferido al Poder Judicial de la Federación, el cual como parte viva de este sistema político debe mantener un espectro de equilibrio, con respecto al Poder Ejecutivo y Legislativo, a efecto de que se garantice el correcto desarrollo de las actividades que les han sido conferidas a cada uno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 39, establece que:

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

En consecuencia, y según la estructura de Estado soberano que se ha adquirido y llevado a la práctica, el artículo 41 de nuestra Carta Magna establece que:

*“...El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...”*

De tal forma que, dando lugar a la concatenación de ideas, el ordenamiento en cita establece en su Título Tercero, Capítulo I, artículo 49:

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

Una vez recapitulado el contenido constitucional anterior, puede entenderse que la función jurisdiccional o la administración de justicia, es solo una pieza en actividad, de ese poder supremo que el pueblo detenta y deposita en el Estado para su ejercicio; el cual, a su vez, y en base a su organización, queda a cargo del Poder Judicial de la Federación, como ente abstracto, y de todos sus integrantes, en diversas dimensiones de actuación, la responsabilidad de aplicar la norma a todos y cada uno de los casos planteados ante su fuero, en los diferentes niveles de competencia, los cuales a su vez, como ya se comentó previamente, quedan determinados por la norma de organización interna y las leyes de la materia específica a tratar.

En atención a lo expuesto anteriormente, a continuación intentaré exponer un breve análisis de este “Control de Poder”, el cual, se caracteriza por un fenómeno abstracto de suma importancia en la vida del Estado, y por ende incidente en las funciones de los poderes, y entre otras de la función jurisdiccional, siendo ésta, solo una arista más de las innumerables existentes.

La idea misma de poder parecería no dejar mayores espacios, sino mediante una utilización convencional del término, para pensar en su control. Debido a un gran esfuerzo disociativo se plantea la “división” del poder, para lo cual, se tiene que pluralizar lo que en esencia es unitario. La tesis de que existen varios poderes ha permitido jugar muy creativamente con una serie de acomodados y arreglos institucionales que ofrecen un cierto margen de tranquilidad a la sociedad.

La pluralidad de “poderes” se trata, desde luego, de una verdad formal; es un esquema que permite, para efectos de organización, diferenciar las partes de un todo como si cada una fuera una entidad independiente. De esa manera se han alcanzado varios

efectos prácticos: se introducen en el engranaje del poder elementos de equilibrio y se hace aceptable la idea del poder para sus destinatarios.

Contra lo que se piensa, los procesos institucionales que se conocen como “separación de poderes” no se basan en la disminución de los efectos del poder, sino en potenciación. Uno de los efectos es que los balances y contrapesos operan como fuerzas crecientes, no menguantes. En esa medida, y en busca de en un sistema de equilibrios lo más cercano posible a lo ideal, tantas más atribuciones como se confieran a un órgano que ejerce funciones de poder, tantas más las que de manera agregada se irán incorporando progresivamente a otros órganos.

A ese proceso de agregación hay que adicionar el ensanchamiento de funciones del Estado. Una de las sutiles formas de magnificar las esferas del poder, y de atenuar los efectos de rechazo por parte de sus destinatarios, fue introducir un nuevo conjunto de funciones relacionadas con el bienestar y la justicia social. En México, el tema fue llevado en la Constitución como producto de una lucha contra el poder.

El tema debe ser visto hoy, con gran cuidado, porque la reducción indiscriminada de las funciones del poder estatal también está abatiendo con velocidad creciente, uno de los pilares de sustentación del propio poder.

Es evidente que al eliminar el sistema de pesos y contrapesos que existe entre los Poderes de la Unión, se corre un doble riesgo: transferir la lucha política, todas las insatisfacciones que resultan de expectativas sociales inatendidas o de satisfactores previamente existentes y ahora revocados, y auspiciar la acentuación de mecanismos de desagregación regional, que son compatibles con la idea de bienestar de un Estado moderno y democrático.

Por otra parte, existe una fuerte tendencia reclamando el poder para la sociedad civil. Aparece como una opción la llamada “democracia participativa”, acompañada de un conjunto de organismos denominados “no gubernamentales”, y que demandan la “ciudadanización”, de los elementos del poder, desde los órganos administrativos hasta los del poder, como son los partidos políticos. En rigor, esta opción es una más de las intentadas para atenuar el peso del poder.

Lo que en el fondo se agita, es la preocupación primordial de evitar los excesos del poder, bajo cuyos efectos ha vivido la humanidad durante la mayor parte de su historia. Ahora bien, independientemente de las expresiones que se utilicen, separar los poderes o controlar el poder es una necesidad para la subsistencia de la libertad y de soberanía. Entre mayor sea la órbita de influencia del poder, más restringida será la de las libertades individuales y colectivas.

El control del poder supone dos niveles distintos de acción: por un lado, los que el poder se autoaplica y, por otro lado, los que resultan de la actividad ciudadana. A la primera modalidad se le puede denominar controles internos, que se producen con diferentes grados de concentración o desconcentración.

Los más concentrados son los que se ejercen dentro de un mismo órgano, y los más desconcentrados son los que se ejercen entre los órganos de un Estado Federal.

A su vez los controles externos suponen la intervención de agentes de la sociedad, como los medios de comunicación, las organizaciones ciudadanas y los electores. Este último caso constituye la expresión más usual; se manifiesta en los procesos electorales y a través de consultas circunstanciales, como los plebiscitos y los referendos.

En cuanto a los controles autoaplicados son, a su vez, de naturaleza política y de naturaleza jurídica, éstos últimos dependen de la acción de los diferentes tribunales.

Los controles políticos resultan, sin duda, los más dinámicos, inteligibles y eficaces. Dinámicos porque su tramitación es mínimamente formalista, a diferencia de los controles jurídicos; e inteligibles, porque no se desenvuelven mediante tecnicismos propios del control jurídico, es decir, deben conocerse a fondo, ya que son complicados por su naturaleza; y, eficaces porque los resultados suelen producirse de inmediato y con efectos generales. De esos controles políticos, los que son propios del Estado federal, (o de los regionalismos), no son relevantes para la afirmación de los espacios de libertad, sino para la consolidación de los segmentos del poder geográficamente distribuido. Más aún, si el ritmo expansivo de los regionalismos sigue avanzando con el paso que lleva en numerosos sistemas constitucionales, lo que muy bien se puede prever es que los segmentos del poder

regional, escudados en una especie de demagogia localista, ejercerán sus funciones de una manera cada vez menos respetuosa de los ámbitos internos de libertad. Esos casos los ilustran las expresiones de intolerancia étnica y lingüística, que ya se advierten en diversos lugares.

He hablado de los controles internos y de los externos; de los primeros, he mencionado que se distinguen en jurídicos y políticos, y de estos que van de la concentración a la desconcentración, recorriendo básicamente tres esferas: la que se observa dentro del mismo órgano, la que se da entre diversos órganos y la que se verifica en el ámbito federal. En el Poder Judicial Federal, el órgano de control interno es el Consejo de la Judicatura Federal.

Con relación a los controles externos, los más eficaces son los que ejerce el electorado y, en ciertas circunstancias, los medios. Desde luego, éstos son temas de extraordinaria amplitud, por lo que sólo pueden ser mencionados pero no desarrollados en este trabajo. En todo caso la regulación constitucional de los instrumentos informativos y de opinión se inscribe en el capítulo de las libertades públicas, no en el que atiende al arreglo del poder.

Los controles más eficaces serán aquellos que no paraliquen la acción de los órganos del poder, porque en este caso el ejercicio del poder se vuelve un asunto privado, que se ventila sólo en interés de sus titulares. En efecto, cuando los titulares de los órganos sólo se ocupan de bloquearse recíprocamente, la atención de asuntos públicos queda desplazada a segundo término.

Los controles tienen limitaciones funcionales muy claras, unas son las que resultan de la naturaleza de los controladores, y otras son las que se producen como consecuencia de la necesidad de conciliar los máximos posibles de libertad y de seguridad para la sociedad, con los mínimos indispensables de eficacia de los órganos estatales. En otras palabras, la estructura constitucional de los controles debe atender a las demandas reales de la sociedad tanto como a las posibilidades efectivas del Estado.

Todo esto es posible en un sistema constitucional democrático donde el poder debe estar distribuido, ser regulado, estar limitado, ser accesible, ser predecible, ser eficaz, y estar controlado.

Cada una de esas condiciones reclama niveles de equilibrio. La distribución funcional no debe ser tan grande que atomice, ni tan reducida que concentre excesivamente las funciones del poder; la regulación debe obedecer a patrones de racionalidad y no de desconfianza y burocratismo; la limitación, en este caso se refiere al ejercicio temporal de las funciones, por lo que la permanencia en la titularidad de los órganos no debe ser tal que genere inestabilidad ni anquilosamiento; la accesibilidad está determinada por las libertades electorales, la predictibilidad por la permanencia de las instituciones, pero, sobre todo, por la rigidez de la Constitución; la eficacia por las posibilidades de satisfacer las expectativas razonables de la comunidad; y el control, por la necesidad de verificar las formas de acción, evaluar los resultados obtenidos e impedir el desbordamiento del poder y de los poderosos.

La presunta debilidad de las instituciones tiene, o puede tener, relación con la realidad; sin embargo, puede ocurrir que el problema no resida en el comportamiento institucional sino en la imagen social que proyecta. Esto puede presumir la existencia de un vínculo moral entre las instituciones públicas y la sociedad, ya que los efectos de ésta son bilaterales. Por una parte pueden llevar una relación de mayor o menor aprecio de los ciudadanos por las instituciones; pero por la otra, se puede traducir en un mayor o menor estímulo para los representantes en la realización de su labor<sup>10</sup>.

En la mecánica de las relaciones del poder según la doctrina de Montesquieu, hay un ámbito de exclusividad en las atribuciones a los órganos de poder, que no puede ser rebasado.

Aún cuando se advierte la tendencia de atribuir mayor importancia a la función controlante de los congresos que a la normativa, suele aplicarse el mismo enfoque exclusivista adoptado en El Espíritu de las leyes, y asignar esa función de control sólo a los órganos colegiados de representación. Así, la crisis de la doctrina de Montesquieu se

---

<sup>10</sup> VALADES, Diego. *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, UNAM, Instituto de Investigaciones de Ciencias Jurídicas, México, 2000, p. p. 235-246.

produjo, entre otras razones, porque la evolución institucional hizo que se desbordara la exclusividad normativa de los parlamentos, lo mismo podría ocurrir con los controles del poder si se asumiera que son unilaterales.<sup>11</sup>

En el diseño de los controles políticos no se puede incidir en la misma perspectiva exclusivista. Todos los órganos del poder se controlan entre sí; y en la aplicación de los controles políticos intervienen, si bien en proporciones diversas, los congresos y los gobiernos. Justamente en las decisiones que se adoptan en cuanto a la forma de distribución y ejercicio de esos controles, reside el tipo de poder que se quiere establecer o se acepta tolerar.

Marshall propone un problema digno de reflexión; los controles ¿Son una excepción o son una consecuencia del principio de separación de poderes? Desde su punto de vista se trata de un problema no clarificado, y tal vez tenga razón.<sup>12</sup>

Esa situación indica que la separación de poderes no puede ser entendida como un dogma absoluto, que los controles, en tanto que excepción a ese principio deben ser siempre expresos y públicos, y que es la Constitución la que instituye la separación y el control de los poderes buscando términos razonables de equilibrio.

La función central de los órganos colectivos de representación, se orienta más hacia la práctica de controles políticos que hacia su involucramiento en procesos legislativos propiamente dichos. Por simetría, habría que pensar en una renominación de las demás funciones, para que al lado de la parlamentaria, quedaran la gubernativa y la jurisdiccional. De esta suerte, el espectro real de las funciones del poder quedaría encuadrado más allá de la visión esquemática tradicional. Esto, en todo caso, ayuda a comprender mejor la ubicación topográfica de los controles y su dimensión política.<sup>13</sup>

Al sustituir la idea de legitimidad por la de eficacia de las instituciones, se construye un sistema político semejante al prerrevolucionario. El fundamento racional del origen y del acatamiento del poder desaparece, y queda sólo la capacidad operativa, fáctica, del ejercicio del poder. Así, la diferencia entre la democracia consociativa y la

---

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Idem

<sup>13</sup> Idem



monarquía absoluta reside en el mayor número de agentes políticos que intervienen, pero en la justificación conductual del ejercicio del poder. En esa circunstancia el argumento para el control ya no se referirá a la defensa de las libertades personales y sociales, sino a la efectividad en el desempeño de las funciones. Se trataría de controles que evaluarían comportamientos y que no limitarían u orientarían acciones.

Por otra parte, el sistema de controles representa el mayor nivel de racionalización alzando el ejercicio del poder. En su fase extrema, los controles pueden desembocar en la aplicación de una sanción, pero esto no excluye que en numerosas ocasiones, antes de llegarse a ese punto, no haya más sanción que el extrañamiento expresado en los debates parlamentarios, incluso por expresiones minoritarias, y el hecho mismo de ser objeto de cuestionamiento.

A diferencia del control político, el control jurídico se practica de manera imparcial, independiente y objetivo, mientras que el primero se lleva a cabo por agentes en quienes prevalece la parcialidad de la oposición, la dependencia de la mayoría y la subjetividad de todos.

Desde esa perspectiva, y habida cuenta de que los agentes del control político tienen compromisos que van más allá de la objetividad, la imparcialidad e independencia, sus juicios no necesariamente expresan realidades históricas, sino son realidades políticas. En ningún punto son asimilables los términos de un control jurídico con los de un control político. Entre otras cosas, este último no se puede equiparar a una forma de enjuiciamiento.

Para mitigar los excesos del poder, los sistemas constitucionales han construido una excepción a las reglas que el propio constitucionalismo estableció con relación a los procesos judiciales. En el caso del control político, las partes también son jueces; denuncian un hecho, lo juzgan y, en ocasiones, se adjudican a sí mismos la razón. Es el caso, por ejemplo, de la responsabilidad política. Se parte además de la presunción de responsabilidad, no de inocencia, de quien es objeto de escrutinio. El control político, por ende, es también una expresión de poder que a su vez requiere de control. Su ejercicio razonable, por tanto, sólo es posible en la medida misma en que las atribuciones otorgadas a las partes permitan mínimos de equilibrio.

Puede decirse que, con relación al poder, hay cuatro aspectos que resultan fundamentales: su origen, su forma, su ejercicio y su control.

Respecto al ejercicio del poder, éste es el aspecto al que habitualmente se alude como estado de derecho, y en el que el Poder Judicial se ve enteramente involucrado, ya que la adecuación de la actividad estatal a la norma jurídica que rige su ámbito competencial es lo que caracteriza la vigencia del estado de Derecho. El Estado contemporáneo, no es necesariamente un aparato neutral cuya única tarea consiste en crear y aplicar el derecho. Ocurre que los contenidos de la legislación ordinaria están determinados por otra norma de carácter supremo, que es la Constitución, y ésta a su vez recoge y transforma en precepto las ideas de naturaleza social y política en torno a las cuales gira la vida colectiva. Así, Estado de Derecho y sistema político democrático son términos complementarios en el constitucionalismo moderno.

En cuanto al control del poder, y en una época de política efervescente, éste se ha convertido en eminente preocupación de la sociedad, ya que por lo que respecta a la función jurisdiccional y al cuerpo que la representa; debe existir un esquema práctico y completo que garantice el resguardo de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones, sin importar las cuestiones políticas, en todos los niveles, a efecto de asegurar a la población, que la gama de sus garantías fundamentales, no se violentará en ningún momento; para lo que resulta fundamental que dentro del Poder Judicial, se encuentre una figura de control interno lo suficientemente estructurada, y que contenga diversos elementos necesarios para llevarlo a la satisfacción de sus funciones, con mejoría evidente en calidad e integridad jurídica; lo que en consecuencia, también, le dará a nuestro país la seguridad y fuerza interna, basada en instituciones sólidas e íntegras que controlan adecuadamente el poder que se les ha conferido, y que pueden ostentarse en un rango de similitud en el ámbito internacional.

## **CAPÍTULO 2.**

### **Antecedentes y normatividad del Control Jurisdiccional en el Estado Mexicano.**

#### **2.1. Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación.**

El Consejo de la Judicatura Federal fue creado en el ordenamiento constitucional mexicano por la reforma publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, y reglamentado por la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cinco, como una institución de carácter técnico que tiene a su cargo “administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación...”, como lo establece la parte relativa del texto vigente del artículo 100 de la Constitución Federal.

Como ha ocurrido con otras instituciones contemporáneas, y un ejemplo significativo es el ombudsman, introducido por conducto de las comisiones de derechos humanos (nacional y de las entidades federativas), en la reforma del veintiocho de enero de mil novecientos noventa y dos, al apartado B del artículo 102, de la misma Carta Magna Federal, no se tenía conocimiento adecuado de éstas previo a su establecimiento en nuestro país, pues desafortunadamente no existían suficientes estudios anteriores a su regulación constitucional.

Al menos, en el caso del ombudsman se habían efectuado algunos ensayos legislativos a nivel de las entidades federativas, se había creado la Defensoría de los Derechos Universitarios en la Universidad Nacional Autónoma de México, y se contaba con la fructífera experiencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, creada por Decreto Presidencial de cinco de junio de mil novecientos noventa, además de que se habían elaborado algunos estudios comparativos para divulgar este organismo no jurisdiccional de protección de los derechos humanos previamente a su elevación de nivel constitucional.

No ocurrió lo mismo con el Consejo de la Judicatura en nuestro país, ya que con excepción de los consejos de esta naturaleza introducidos en las constituciones y en las leyes orgánicas de los poderes judiciales de los estados de Sinaloa y Coahuila, por medio de reformas promulgadas en mil novecientos ochenta y ocho, y que al parecer se inspiraron en el Consejo General del Poder Judicial Español, la doctrina mexicana fue muy escasa en esta materia, ya que sólo aparecieron reseñas legislativas y algunos estudios comparativos del Doctor Héctor Fix-Zamudio.<sup>1</sup> Este autor propuso la adopción de esta institución en el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en Zacatecas, los días siete a once de agosto de mil novecientos sesenta y seis, lo que fue aceptado por los asistentes a dicha reunión académica con algunas modificaciones.

Así pues, en el Primer Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, celebrado en la ciudad de México, los días veinticinco a treinta de agosto de mil novecientos setenta y cinco, se adoptó entre otras la siguiente conclusión:

“Sexta: En la reorganización del aparato judicial latinoamericano, resulta conveniente la introducción del Consejo Judicial o de la Magistratura, el que deberá ser organizado teniendo en cuenta las peculiares características de la realidad constitucional latinoamericana. Debe estar integrado mayoritariamente por funcionarios judiciales, cuya designación provenga de los mismos jueces, sin perjuicio de la representación de otros poderes y organizaciones, con el objeto de evitar que el organismo judicial se transforme en un cuerpo cerrado y estratificado. Su función será la de vigilar el cumplimiento de las garantías judiciales, especialmente el nombramiento, promoción y responsabilidad de los jueces y el establecimiento de verdaderas carreras y políticas judiciales”<sup>2</sup>.

Así también, resulta conveniente mencionar al Seminario Internacional “Justicia y Sociedad”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, conjuntamente con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en la sede del propio instituto en mil novecientos noventa y tres, en el que se presentaron tres estudios sobre el Consejo de la Magistratura en España, Portugal

---

<sup>1</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Breves Reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura*. Consejo de la Judicatura Federal, México, 2000, pp. 9-12.

<sup>2</sup>Idem.

e Italia, los cuales fueron publicados poco días antes de la reforma judicial de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

Es un hecho que el desconocimiento de la estructura, funciones y actividades del Consejo de la Judicatura, ha producido incomprensiones y debates entre los tratadistas mexicanos, si bien, de manera paulatina se han precisado algunos aspectos de esta importante institución, en virtud de que, con posterioridad a su introducción se han publicado varios estudios.

Sin embargo, todavía persiste el desacuerdo sobre varios aspectos de estos consejos establecidos tan recientemente en el ordenamiento mexicano, lo cual resulta lógico por tratarse de una institución que pudo calificarse de novedosa en nuestro país. Así, se debate sobre su naturaleza, su encuadramiento, su composición y sus funciones, y, particularmente, respecto a su conveniencia y eficacia con relación al régimen anterior de gobierno y administración de los tribunales.

A continuación, señalaré brevemente lo relativo a los antecedentes de la figuras de los Consejos de la Magistraturas o judicaturas a nivel internacional, para dar luego una perspectiva a nivel nacional.

Los Consejos de magistratura 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. Resulta de interés el caso de Italia, ya que, se le considera a nivel internacional, haber alcanzado un grado considerable en relación a independencia judicial; mismo caso, puede posicionarse a España, con quien México, comparte muchas tradiciones, y además, tomando en cuenta que ha logrado imponer una transición democrática pacífica revisada por los sistemas políticos que intentan modificar sus reglas, así como proponer arreglos para el desarrollo pleno del Estado.

Así pues, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Italia introdujo en su Constitución cambios de relevancia, entre los que destaca la modificación a la forma de nombrar magistrados. El Consejo Superior de la Magistratura fue establecido desde mil novecientos siete, aún cuando sus antecedentes se remontan a la Comisión Consultiva

Central que servía para que sus integrantes, expresaran sus opiniones sobre los nombramientos y ascensos de los miembros del Poder Judicial.

El régimen de Mussolini convirtió al Consejo Superior de la Magistratura en un órgano mermado, se había eliminado la facultad de designar a los magistrados y por ello, al cancelarse el fascismo con la derrota del Eje Berlín-Roma-Tokio, resurgió el Consejo. La Asamblea Constituyente de mil novecientos cuarenta y seis y mil novecientos cuarenta y siete, aprobó una nueva Constitución, y en el capítulo relativo al Poder Judicial, se tuvo a la vista el proyecto del ilustre jurista Piero Calamandrei. Prevaleció el criterio de reconocer y garantizar la independencia de los jueces y magistrados, ya que los jueces, según el texto constitucional italiano, solo 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. Así también, 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.

El Consejo Italiano tiene mayor jerarquía política, ya que está encabezado por el Presidente de la República, y se integra con el Primer Presidente y el Fiscal General del Tribunal de Casación. Esto es, tres funcionarios son nombrados ex officio, y el resto, treinta y tres más, provienen de la elección que hacen los magistrados y el Parlamento entre profesores y abogados.

Otros países siguieron a Italia con modalidades diversas a partir del principio general sobre la selección de jueces derivada de un cuerpo integrado por diversos sectores: los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como la academia y el foro.

Ahora bien, la reforma judicial de mil novecientos noventa y cuatro, derivó en una campaña política en que los candidatos más sobresalientes a la presidencia de la República- Ernesto Zedillo, Cuauhtémoc Cárdenas y Diego Fernández, presentaron en su oferta, propuestas de cambio para el aparato de justicia. Los planteamientos se referían tanto a la procuración, como a la administración de justicia, con especial énfasis en la reforma del Poder Judicial, por una parte, y a los órganos encargados de la procuración de justicia y la prevención del delito, por la otra.

En materia de administración, la iniciativa presidencial de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, modificó la Constitución Política para fortalecer los valores centrales de la convivencia social como la justicia y el Estado de Derecho. 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 Carta Magna, producto de las luchas históricas del pueblo de México.

Con esta reforma, se pretendió fortalecer al Poder Judicial, garantizar su cabal independencia y autonomía de los demás poderes. Se pretendió confirmar el papel central que ha tenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, institución máxima, esencial para la vigencia de los principios constitucionales, el equilibrio de los poderes de la Unión, y por ello, le asignó un papel político al conferirle nuevas facultades, señaladamente lo relativo a las controversias constitucionales.

La reforma creó el Consejo de la Judicatura Federal, institución que se ha caracterizado como un órgano constitucional administrativo.

La creación del Consejo de la Judicatura Federal, y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, así como los Consejos de las Judicaturas locales o estatales, que eventualmente, los estados de la Federación crean dentro del esquema de su organización judicial, son parte del principio de independencia judicial que eleva al Poder Judicial al sitio auténtico poder que le corresponde, equiparado al Legislativo y al Ejecutivo. Por tanto, se consideró que la creación del Consejo de la Judicatura constituye una verdadera revolución judicial, académica y política en cuanto a la organización administrativa y de gobierno del Poder Judicial.

La reforma constitucional se hizo con tal celeridad, que la eficacia ha sido objeto de crítica para unos y de consideración académica para otros. Un sector importante de críticos, ha estimado que debió haberse hecho una consulta de mayor envergadura, con mayor tiempo al empleado por el Senado de la República, la Cámara de Diputados, la Facultad de Derecho, el Instituto de Investigaciones Jurídicas; y la Coordinación de

Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, instancias prácticamente únicas en el proceso de análisis de la reforma.

Por otro lado, para otros la celeridad con que ocurrió, que en sí misma no constituye un elemento cualitativo importante, cobró especial interés, dadas las repercusiones políticas de la reforma. La más notable fue alterar la composición política del Poder Judicial de la Federación. La práctica de nombramientos a cargo de los ministros por razones personales, frente a un sistema de carrera judicial, sujeto a reglas específicas, a la luz pública, con funcionarios designados por otros poderes empezó a tener un efecto sobre las redes, lealtades y grupos del pasado.

Los hechos calendáricos, son que el día cinco de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, se presentó la iniciativa de reformas constitucionales a la Cámara de Senadores; el treinta y uno de diciembre, ya estaban publicadas en el Diario Oficial de la Federación con modificaciones que incorporó el Senado; el veintitrés de enero de mil novecientos noventa y cinco, se publicó el decreto que reforma adiciona y deroga a diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cinco, se publicó una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Retomando los antecedentes nacionales, se advierte que el más antiguo respecto al Consejo de la Judicatura Federal es el acuerdo del Segundo Congreso Mexicano de Derecho procesal en que se propuso y aprobó la creación del Consejo Supremo Judicial, integrado por miembros del Poder Judicial de la Federación, con facultades relativas a la administración, disciplina y gobierno del propio poder.

Así pues, y según las conclusiones generales del Congreso en cita, se acordó que resultaba conveniente el establecimiento de un organismo autónomo que podría intitularse Consejo Superior de la Judicatura o Consejo Supremo Judicial, dirigido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia e integrado por representantes de los funcionarios judiciales de la Federación, con la finalidad de asegurar independencia, eficacia, decoro y disciplina de los tribunales, así como garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial. Lo anterior tomando en consideración la ausencia en nuestro país de un ente de carácter federal fuera de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tuviera la tarea



exclusiva de estudiar, evaluar y formular los proyectos y actividades integrales cuya tendencia se encaminara al perfeccionamiento de la estructura y organización del Poder Judicial de la Federación; así como de los ordenamientos procesales en todas las ramas del enjuiciamiento federal, tomando en consideración las necesidades cambiantes de la sociedad, el movimiento en los órganos jurisdiccionales de tipo federal; y a quien en algunos casos se le otorgara el beneficio de la iniciativa de los proyectos relativos a la Suprema Corte de Justicia.

La tarea de estos órganos administrativos y de disciplina es alcanzar la verdadera independencia del Poder Judicial a través de acciones como designación, ascensos, adscripción, estímulos al desempeño, capacitación y formación de jueces y personal que labore en apoyo de éstos.

Cabe mencionar que en ninguno de los países de Europa, no obstante el desarrollo de estas instituciones, existe una verdadera independencia financiera de los órganos jurisdiccionales; toda vez que subsisten facultades del Poder Ejecutivo para administrar el presupuesto destinado a la prestación del servicio de administración de justicia; por lo que corresponde al Ejecutivo, una gran parte del diseño y administración de las políticas en materia judicial.

La creación del Consejo de la Judicatura Federal en nuestro país, formó parte de la decisión política del verdadero cambio; ya que en el principio de esta idea reformadora, se presentó la opción de regresar al modelo de la Secretaría de Justicia, órgano de la administración centralizada, que se encargaba de atender las cuestiones administrativas del Poder Judicial de la Federación, y que tuvo vigencia en México, a principios del siglo XIX y hasta la Constitución de mil novecientos diecisiete, además de establecer un órgano de disciplina, gobierno y administración; fue entonces que se resolvió la creación de una figura cercana al modelo europeo de "Consejo de la Magistratura", particularmente similar al modelo Español, con las variables del sistema federal y republicano.

La necesidad de nuestra sociedad en este ámbito se vio satisfecha, tomando en cuenta el reclamo por un sistema de justicia que permitiera el pleno ejercicio de las libertades y garantías consagradas por las leyes y el Estado de Derecho, en donde imperasen normas de convivencia que integran el marco jurídico.

Aunado a este reclamo general, se exponía tiempo atrás, que el problema de la administración de justicia, no estaba en la ausencia de leyes, sino de hombres verdaderamente justos que las aplicaran con sabiduría y probidad; además en la falta de modernidad en la organización adecuada para atender el avance integral de nuestros ciudadanos.

Se evidenciaba lo anterior, en atención a que es claro que la administración en este aspecto debe ser una herramienta de la justicia, que atienda a intereses públicos y no subjetivos o de grupos minoritarios en ciertos cotos de poder.

Así pues, a la par de la campaña presidencial de la República, en que como ya se menciono anteriormente, uno de los ejes temáticos de uno de los candidatos, y por tanto del partido al que representaba, fue precisamente el de la justicia, el Poder Ejecutivo, envió a la Cámara de Senadores la iniciativa de Reforma Constitucional para el Poder Judicial de la Federación, a la que seguirían otras leyes reglamentarias.

Algunos países europeos, han dado una respuesta a la doble interrogante sobre el órgano que debe aplicar las medidas disciplinarias, ante la necesidad de preservar ante todo la independencia judicial; ya que la naturaleza del Consejo de la Judicatura Federal, o sus figuras análogas, debe oponerse a la injerencia del Poder Ejecutivo en cuestiones disciplinarias judiciales.

Es entonces, que la reforma constitucional de mil novecientos noventa y cuatro, creó el Consejo de la Judicatura Federal como órgano constitucional administrativo con facultades que fueron restadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referidas a la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con lo que buscaba resolverse el problema de los órganos jurisdiccionales que tenían a su cargo funciones administrativas; esto es, terminar con la carga conferida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien contaba con atribuciones no jurisdiccionales y que la convertían en un gran aparato de gobierno del Poder Judicial de la Federación, pero que le restaba tiempo, esfuerzos y atención para su primordial misión en la resolución de problemas de gran importancia nacional.

La iniciativa del cambio a la estructura legal del Poder Judicial de la Federación; así como de la conformación del Consejo de la Judicatura Federal; fue planteada de la siguiente manera: tres consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación, dos consejeros designados por el Senado de la República, y dos por el Ejecutivo Federal; en tanto que la presidencia del citado Consejo, quedaría a cargo de un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que resultara electo de la misma, y se establecía que el juez y magistrado serían electos.

Al parecer, esta integración daba, un balance adecuado y conveniente para la colaboración de poderes, en tanto proponía tres miembros provenientes del Poder Judicial Federal, dos designados por el legislativo y dos por el Ejecutivo. No obstante, el Senado modificó la iniciativa al determinar que el Consejo se compondría en efecto por siete miembros, únicamente que el presidente de la República nombraría uno sólo; mientras que un magistrado de los tribunales colegiados de circuito, un magistrado de los tribunales unitarios de circuito y un juez de distrito serían electos mediante insaculación.

La enmienda tuvo la ventaja de incluir un consejero por cada una de las categorías de juzgadores federales; juez de distrito, magistrado de tribunal unitario, y magistrado de tribunal colegiado, lo que da pluralidad al cuerpo colegiado, y hace que estén presentes en el Consejo las tres categorías judiciales más altas de la carrera judicial del orden federal.

Esta integración del Consejo de la Judicatura Federal, plantea varias cuestiones de orden teórico y práctico, entre las que destaca, el papel del presidente del órgano, quien es al mismo tiempo resulta se el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y representante, como cabeza de ambos órganos colegiados, de dos instancias, que pueden concurrir en un mismo asunto jurisdiccional.

La integración lleva también a considerar la naturaleza jurídica del órgano, dado que participan personas designadas por poderes diversos al judicial; en el que después de todo, y desde un punto de vista estricto, no se ve respetado el principio de la división de poderes que respalda la Constitución.

Así pues, según nuestra Carta Magna, en su artículo 100, indica que el Consejo de la Judicatura Federal se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente

de la Suprema Corte de Justicia, quien como ya se indicó 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.<sup>3</sup>

Ahora bien, queda claro que el Consejo de la Judicatura Federal, es un órgano del Poder Judicial de la Federación, pues así quedó establecido con la reforma, cuando lo agrega además a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados y unitarios de circuito y los juzgados de distrito.

Si bien el Consejo de la Judicatura Federal, se integra por la designación que hacen los tres poderes de sus miembros, es decir, ocurre la colaboración entre poderes para el efecto; una vez designados, supuestamente se rompe jurídicamente el vínculo entre los dos consejeros designados por el Senado de la República y esa Cámara, entre el consejero designado, por el Ejecutivo Federal y éste y entre los tres consejeros designados por insaculación y el tribunal colegiado de circuito, el tribunal unitario de circuito y el juzgado de distrito a los que estaban adscritos los funcionarios judiciales. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y presidente del Consejo de la Judicatura Federal, es el punto de intersección entre los dos órganos que encabeza.

Es inevitable que la conformación del Consejo de la Judicatura Federal, se presenta en el desarrollo de sus atribuciones y en su forma de operar al darse las designaciones, se rompe el vínculo jurídico, pues los consejeros no son representantes del poder que los designa, ni forman parte de ese poder. Los consejeros designados por el Legislativo no son senadores, ni podrían serlo, por exigir tiempo completo para la función; ni el consejero designado por el Ejecutivo, es miembro de alguna Secretaría de Estado o subordinado del Presidente de la República, no obstante, no se rompe necesariamente el vínculo político entre el consejero y el poder que lo designó. La propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, consigna la presencia de la procedencia, tal y como sucede en la integración de comisiones del Consejo, la cual, establece que las comisiones, se integran de manera plural, siempre habrá minoría de los consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación, pues la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que las comisiones se formaran por tres miembros, uno de entre los provenientes del Poder

---

<sup>3</sup> Última reforma a este artículo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 1999.

Judicial, los otros dos designados por el Ejecutivo y por el Senado. Conforme a la propuesta del Ejecutivo, el Consejo de la Judicatura Federal, integraría sus comisiones a su arbitrio sin reglas de composición. El Senado introdujo el párrafo segundo del artículo 77, que señala la citada composición de las comisiones.

Tal es el caso de que la propuesta del Senado no resultó adecuada, pues se confiere cierto peso a la procedencia de los consejeros, lo que atenta contra la regla constitucional de que el Consejo forma parte del Poder Judicial de la Federación. Establece que las comisiones serían de tres miembros, lo cual podría no ser adecuado en algunas como la de vigilancia que debería estar integrada, por los presidentes de las demás comisiones. Adicionalmente, el párrafo agregado por el Senado, debe interpretarse, en el sentido, de que en cada comisión, habrá un consejero proveniente del Poder Judicial y los otros dos provenientes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, toda vez que si se estableciera que debe haber consejeros designados por el Ejecutivo y Legislativo, el consejero proveniente del Ejecutivo debería participar en todas las comisiones, lo cual es prácticamente imposible.

Así pues, y respecto a los requisitos necesarios para desempeñar el cargo de Consejero, éstos se pueden clasificar en varios apartados; esto es, por una parte los requisitos constitucionales, los cuales son semejantes a los indispensables para el desempeño de ministro de la Corte. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los consejeros deben reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de la Constitución<sup>4</sup>.

Adicionalmente los consejeros designados por el Senado y por el Presidente de la República, deben ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas.

Respecto a los consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación, existen además otros requisitos legales, tales como, que se trate de jueces de distrito o

---

<sup>4</sup> Art. 95 Constitucional. Establece los requisitos para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

magistrados de circuito ratificados en términos del artículo 97 de la Carta Magna<sup>5</sup>, y que no hubieren sido sancionados por falta grave con motivo de una queja administrativa.

Ahora me referiré en forma general al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, órgano que tiene a su cargo las funciones más relevantes de administración del Poder Judicial de la Federación, pues expresa la reunión de los consejeros para la deliberación y resolución de los asuntos que las comisiones o los consejeros en lo particular planten en su seno.

Como todo órgano colegiado tiene sus reglas de operación y funcionamiento, algunas derivadas de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, otras provenientes por acuerdos generales, de su reglamento interior y disposiciones, con las que se autorregula.

De lo anterior, se desprende que el Consejo, según indica la ley, funciona en Pleno o a través de comisiones, y las resoluciones de estos órganos requieren de formalidades en cuanto a sus efectos frente a los propios consejeros o frente a terceros.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de integra con la totalidad de los consejeros, pero basta la presencia de cinco para su funcionamiento; en atención a la composición que determinó el Senado, al modificar la iniciativa presidencial y agregar un consejero proveniente del Poder Judicial de la Federación y restar uno al Ejecutivo, como se había planteado en un principio.

Asimismo, se presenta el caso, de que si el Consejo, puede funcionar en Pleno válidamente con cinco miembros podría darse el supuesto de que cuatro de los consejeros, tres provenientes del Poder Judicial de la Federación, y uno más designado por el Senado

---

<sup>5</sup> Art. 97 Constitucional.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

o por el Ejecutivo integraran el Pleno, quedando la posibilidad de que uno de los consejeros designados de los poderes legislativo y/o ejecutivo no estuviera presente en las decisiones adoptadas en tal ocasión, no habiendo la pluralidad que la reforma judicial pretendía.

Respecto a la naturaleza privada de las sesiones del Pleno del Consejo, no obstante, y sin contravenir lo dispuesto en la Ley Orgánica, el mismo órgano ha determinado, a través de acuerdos generales, que algunas sesiones sean públicas y solemnes, como aquellas para dar a conocer públicamente sus resoluciones sobre concursos de oposición para la designación de jueces de distrito o magistrados de circuito, o bien para la toma de protesta.

Esta instancia resuelve sobre la designación a través de concursos de oposición, la adscripción, la ratificación y la remoción mediante la resolución de quejas administrativas y denuncias, de magistrados de circuito y jueces de Distrito. Está facultado para expedir acuerdos generales sobre su funcionamiento. El pleno de la Suprema Corte de Justicia los puede revisar y, en su caso, revocar, así como solicitar al Consejo la emisión de acuerdos que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal.

Las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, tratándose del Pleno, se tomarán por el voto de la mayoría de los consejeros presentes y por la mayoría calificada de cinco votos, en relación con las atribuciones que refiere el artículo 76<sup>6</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual remite al artículo 81 del mismo

---

<sup>6</sup> ARTICULO 76 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Las resoluciones del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal se tomarán por el voto de la mayoría de los consejeros presentes, y por mayoría calificada de cinco votos tratándose de los casos previstos en las fracciones I, II, VII, VIII, XI, XII, XV, XVI, XVIII, XXV, XXVI y XXXVI del artículo 81 de esta ley. Los consejeros no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal o cuando no hayan asistido a la discusión del asunto de que se trate. En caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad.

El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal calificará los impedimentos de sus miembros que hubieran sido planteados en asuntos de su competencia, y si el impedido fuera el presidente, será substituido por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia más antiguo en el orden de su designación.

El consejero que disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará en el acta respectiva si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo.

ordenamiento. También se establece que los consejeros no pueden abstenerse de votar, salvo que tengan impedimento legal para ello, o bien, no estuvieran presentes en la discusión; y en caso de empate el presidente tendrá voto privilegiado para resolver con la calidad que le otorga la ley. Toda resolución debe constar en acta que debe firmarse por el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, y por el Secretario Ejecutivo del Pleno y Carrera Judicial, así como notificarse a los interesados.

Respecto a decisiones contenidas en reglamentos, acuerdos o resoluciones de interés general, el Consejo de la Judicatura Federal, puede determinar la publicación de éstas en el Diario Oficial de la Federación.

El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, funciona en dos periodos ordinarios cada año, y durante sus recesos designa a los consejeros que han de atender asuntos de notoria urgencia.

Por otra parte, las comisiones del Consejo, citadas en los artículos 100 Constitucional, y 69 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tienen carácter permanente o transitorio, así como de composición variable que determine el Pleno del Consejo, debiendo existir en todo caso, según lo establecido por el artículo 77 de la Ley Orgánica en cita, las de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción.

Cabe señalar que cada comisión se forma por tres miembros: uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado.

El Consejo creó la Comisión de Vigilancia, Evaluación e Información, con carácter permanente y con el mismo rango que las comisiones legales, a partir de la atribución que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de vigilar el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación excepto la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral.

Las comisiones preparan el trabajo del Pleno, pero también tiene atribuciones propias y reglas de funcionamiento; y estas a su vez se encuentran reglamentadas por los



Acuerdos Plenarios que el Consejo de la Judicatura ha emitido y modificado de acuerdo a las necesidades del mismo.

La presidencia de las comisiones está determinada por consenso de los consejeros que las integran, para períodos anuales, sin posibilidad de reelección inmediata.

Con el objeto de disponer una instancia previa al Pleno que permita el trabajo colegiado, el Consejo de la Judicatura, creó mediante un Acuerdo General, el órgano denominado “Comisiones Unidas”, a fin de coordinar el trabajo de las distintas comisiones y los asuntos cuya decisión rebasa las facultades de cada comisión permanente. Existe, por ejemplo, la necesidad de que algunas propuestas de la Comisión de Carrera Judicial se vinculen a lo que puedan determinar las Comisiones de Adscripción, Creación de nuevos órganos; además de que la reunión permite atender la diversidad y la complejidad de los asuntos que debe conocer el Pleno del Consejo.

Por otra parte, en esta organización interna del Consejo de la Judicatura Federal, se advierten las Secretarías Ejecutivas, las cuales son figuras administrativas, o instancias administrativas ocupadas de ejecutar y dar seguimiento a las resoluciones del Pleno y que guardan estrecha relación con las comisiones del órgano de quien dependen, por lo que para cada comisión, a su vez habrá una secretaria ejecutiva asignada.

Toca el turno de hacer referencia a los Órganos auxiliares que el Consejo de la Judicatura Federal, para su adecuado funcionamiento ha creado y cuenta, los cuales son: el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal de Defensoría Pública y el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles en los términos que establece la Ley de Concursos Mercantiles.<sup>7</sup>

Respecto a estos órganos auxiliares, el Pleno debe dar las bases de su funcionamiento y organización, además de coordinarlos y supervisarlos, lo que permite un adecuado sistema de administración y de toma de decisiones.

---

<sup>7</sup> Artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 2000.

Estos órganos auxiliares tienen autonomía técnica, pero dependencia jerárquica del Consejo; quien determina quien los dirige a través de la propuesta directa de la Presidencia del Consejo, la autorización de su plantilla, organigrama y presupuesto destinado.

No obstante, la facultad de coordinación conferida al Consejo y referida, no debe confundirse con la especificada por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, quien tiene a su cargo la vigilancia de las normas de control establecidas por el propio Consejo, y en particular la comprobación del cumplimiento para los órganos administrativos de las obligaciones derivadas de disposiciones en materia de planeación, presupuesto ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos; así como las que se refieren a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de trabajadores, de servicios y recursos materiales. La Contraloría debe ejercer sus funciones con completa libertad y absoluta independencia de cualquier instancia salvo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, a la inversa de cómo puede ocurrir con otros órganos que se vinculan con las comisiones, tal es el caso de la Visitaduría Judicial respecto a la Comisión de disciplina, o el Instituto de la Judicatura Federal, respecto a la Comisión de Carrera Judicial.

Respecto al **Instituto Federal de la Defensoría Pública**, se sabe que sustituyó a la Unidad de Defensoría del Fuero Federal, a partir del año de mil novecientos noventa y ocho; y se entiende que el servicio de defensoría pública, ante los Juzgados y Tribunales Federales comprende:

- I. Atender inmediatamente las solicitudes que le sean formuladas por el inculpado, o por el juez de la causa;
- II. Solicitar al juez de la causa la libertad caucional de sus defendidos, si procediera;
- III. Hacer valer los medios que desvirtúen los elementos del tipo penal o la probable responsabilidad del defendido, en cualquier etapa del proceso, ofreciendo las pruebas y promoviendo los incidentes, recursos, alegatos y demás diligencias que fueren necesarias para una eficaz defensa;

IV. Asistir jurídicamente al defendido y estar presente en el momento en que rinda su declaración preparatoria y hacerle saber sus derechos;

V. Formular las conclusiones a que se refiere el Código Federal de Procedimientos Penales, en el momento procesal oportuno;

VI. Informar al defendido o a sus familiares del trámite legal que deberá desarrollarse en la fase de apelación para establecer con ellos una comunicación estrecha sobre el particular;

VII. Analizar las constancias que obren en autos a fin de contar con mayores elementos para la formulación de los agravios respectivos en el momento procesal oportuno, durante la tramitación de la segunda instancia;

VIII. Practicar las visitas que sean necesarias a los centros de reclusión con el objeto de comunicar a su defendido el estado procesal en que se encuentra su asunto, informar los requisitos para su libertad provisional bajo caución, así como aquellos para obtener los beneficios preliberacionales que en su caso correspondan;

IX. Vigilar el adecuado cumplimiento de las sentencias, procurando para sus representados los beneficios que, en su caso, establezcan las disposiciones legales aplicables, y

X. Las demás promociones que sean necesarias para una adecuada defensa conforme a Derecho.

Dentro de las funciones de este órgano auxiliar estará la de atender las quejas que formulen los defensores públicos, los detenidos o internos de establecimientos de detención o reclusión por falta de atención médica; por tortura; por tratos crueles, inhumanos o degradantes, por golpes y cualquier otra violación a sus derechos humanos que provengan de cualquier servidor público, se denunciarán ante el ministerio público, a la autoridad que tenga a su cargo los reclusorios y centros de readaptación social y a los organismos protectores de derechos humanos, según corresponda. Esto con el fin de que

las autoridades adopten las medidas que pongan fin a tales violaciones, se prevenga su repetición y, en su caso, se sancione a quienes las hubiesen cometido, de conformidad con la legislación aplicable.

En su artículo 15, la Ley la Defensoría Pública Federal establece que los servicios de asesoría jurídica se prestarán, preferentemente, a: las personas que estén desempleadas y no perciban ingresos; a los trabajadores jubilados o pensionados, así como sus cónyuges; a los trabajadores eventuales o subempleados; a los que reciban, bajo cualquier concepto, ingresos mensuales inferiores a los previstos en las bases generales de organización y funcionamiento; a los indígenas; y a las personas que por cualquier razón social o económica tengan la necesidad de estos servicios.

Para determinar si el solicitante de los servicios de asesoría jurídica reúne los requisitos establecidos para que se le otorgue el servicio, se requerirá un estudio social y económico, elaborado por un trabajador social del Instituto Federal de Defensoría Pública. En los casos de urgencia previstos en las bases generales de organización y funcionamiento, se deberá prestar de inmediato y por única vez, la asesoría jurídica, sin esperar los resultados del estudio socioeconómico.

Para el ejercicio de sus facultades y cumplimiento de sus labores, el Instituto Federal de Defensoría Pública designará por cada Unidad Investigadora del Ministerio Público de la Federación, Tribunal de Circuito y por cada Juzgado Federal que conozca de materia penal, cuando menos a un defensor público y al personal de auxilio necesario.

En tanto que respecto a su organización interna, contará con un órgano llamado Junta Directiva, la cual estará integrada por el Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública, quien la presidirá y por seis profesionales del Derecho de reconocido prestigio, nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su Presidente. Los miembros de la Junta Directiva realizarán sus funciones de manera personal e indelegable, y duran en su cargo tres años, con la posibilidad de ser reelectos por una sola ocasión.

Otro de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal es el **Instituto de la Judicatura Federal**, creado como consecuencia directa de la reforma constitucional

en materia de justicia del treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, por la que se elevó a rango constitucional la **carrera judicial**.

De acuerdo con el artículo 100, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la que se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e **independencia**.

Las bases para la formación y actualización de los funcionarios judiciales se establecieron en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación el veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cinco, y se encomendó al Instituto de la Judicatura Federal la realización de tales cometidos; por lo que en el Título Sexto, Capítulo II, Sección Tercera, de la Ley Orgánica se regula el funcionamiento del Instituto:

Por otra parte, el Consejo de la Judicatura Federal, publicó el Acuerdo General número 48/1998, que regula la Organización y Funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, en el Diario Oficial de la Federación de fecha veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y nueve, y en el que se establecen disposiciones que regulan al propio Instituto de la Judicatura Federal.

El Instituto de la Judicatura, es además el órgano encargado de los asuntos en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste.

A efecto de poder cumplir cabalmente con sus atribuciones, se especifica que este órgano auxiliar podrá establecer extensiones regionales, apoyar los programas y cursos de los poderes judiciales locales en los términos que le sea solicitado y coordinarse con las universidades del país para que éstas lo auxilien en la realización de sus tareas.

El artículo 93 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, señala que este Instituto tendrá un Comité Académico que presidirá su director y estará integrado por cuando menos ocho miembros, designados por el Consejo de la Judicatura Federal, para ejercer por un período no menor de dos años ni mayor de cuatro, de entre personas con reconocida experiencia profesional o académica.

El Comité Académico tiene como función determinar de manera conjunta con el director general, los programas de investigación, preparación y capacitación de los alumnos del Instituto, los mecanismos de evaluación y rendimiento, la elaboración de los proyectos de reglamentos del Instituto y la participación en los exámenes de oposición relativos a la carrera judicial; por lo que los programas que imparte el Instituto de la Judicatura tienen como objeto lograr que los integrantes del Poder Judicial de la Federación o quienes aspiren a ingresar a éste, fortalezcan los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial.

En consecuencia de lo anterior, el Instituto de la Judicatura establece los programas y cursos tendientes a:

I. Desarrollar el conocimiento práctico de los trámites, diligencias y actuaciones que forman parte de los procedimientos y asuntos de la competencia del Poder Judicial de la Federación;

II. Perfeccionar las habilidades y técnicas en materia de preparación y ejecución de actuaciones judiciales;

III. Reforzar, actualizar y profundizar los conocimientos respecto del ordenamiento jurídico positivo, doctrina y jurisprudencia;

IV. Proporcionar y desarrollar técnicas de análisis, argumentación e interpretación que permitan valorar correctamente las pruebas y evidencias aportadas en los procedimientos, así como formular adecuadamente las actuaciones y resoluciones judiciales;

V. Difundir las técnicas de organización en la función jurisdiccional;

VI. Contribuir al desarrollo de la vocación de servicio así como al ejercicio de los valores y principios éticos inherentes a la función judicial, y

VII. Promover intercambios académicos con instituciones de educación superior.

Para llevar a cabo la función de investigación a cargo de este órgano, cuenta con un área especial, la cual realiza los estudios necesarios para el desarrollo y mejoramiento de las funciones del Poder Judicial de la Federación.

De la labor referida, se infiere que el término de *carrera judicial*, la cual tiene sus antecedentes en la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que introdujo la exigencia de que las vacantes de lo jueces de distrito deberían ser cubiertas mediante examen de oposición. En dicho examen se evaluarían los conocimientos y experiencia de los aspirantes propuestos por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando lo estimare conveniente y por cada una de las salas numerarias.

Este precepto se suprimió posteriormente, para dejar una versión favorecedora del subjetivismo, pues señalaba que las vacantes que ocurran en los cargos de magistrados de circuito y jueces de distrito serían cubiertas teniendo en cuenta la capacidad y aptitud de los servidores públicos aspirantes.

Otro intento para incursionar por la vía de la carrera judicial lo constituye la reforma al artículo 52, inciso d), de la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal<sup>8</sup>, que se modificaría dos años después. En dicho ordenamiento se establecía que para ser juez de lo Civil, además de los requisitos de cinco años de práctica profesional, los aspirantes debían someterse al examen de oposición a formular por los magistrados de la sala de adscripción del aspirante, y tendrían preferencia para presentar el examen aquellas personas que hubiesen realizado los cursos impartidos por el Centro de Estudios Judiciales.

La reforma judicial de mil novecientos noventa y cuatro, pretendió corregir el retroceso con la implantación de la carrera judicial para todos los niveles, basada en concursos de aptitud para determinadas categorías y de oposición para otras, introdujo bases para la conformación de una verdadera carrera judicial.

Este sistema no es universal para el Poder Judicial de la Federación, pues, no incluye a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los más altos

---

<sup>8</sup> Publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de enero de 1987, como artículo 53, inciso d), de la citada Ley.

funcionarios designados por el Senado de una terna propuesta por el Presidente de la República. Sin embargo, la carrera judicial, sí comprende las demás categorías, tales como magistrados de circuito, jueces de distrito, secretarios de tribunales y de juzgados, y actuarios judiciales.

Se ha expresado reiteradamente por los estudiosos del derecho que los funcionarios judiciales requieren una educación especializada que no aportan los cursos regulares de licenciatura y facultades de derecho, ya que el juez requiere de habilidades especiales y una formación distinta a los demás abogados que se dedican al ejercicio profesional, a la academia y a la administración pública.

El concepto de carrera judicial corresponde a la corriente administrativa que valora la llamada carrera del servicio civil en el ámbito burocrático, y cuyo último propósito es la profesionalización del funcionario o servidor público. El servicio civil se puede definir como el sistema de reclutamiento, permanencia y promoción basado en la calificación de méritos sobre bases predeterminadas. Surgió para evitar que los cargos, y ascensos de la administración pública se definieran por razones políticas, con base en supuestas lealtades, y no por razones objetivas que la mejoraran. Con ello se pretende generar una cultura de servicio público que evite las designaciones y promociones por cuestiones políticas o de otro orden.

El servicio civil intenta asegurar la permanencia de los funcionarios en los cargos que ocupan, independientemente de su filiación política o postura ideológica, pero también con base en la preparación, actualización, antigüedad, méritos y mejor desempeño. Tiene por objetivos una mejor prestación del servicio público y una cultura de eficiencia, certeza, calidad y profesionalismo de la administración pública.

De similar manera al servicio civil, la carrera judicial lleva como finalidad la de asegurar un sistema jurisdiccional accesible a todos, una justicia pronta y expedita, jueces capaces de conocer y resolver de modo oportuno, justo y profesional los asuntos que les corresponde conocer en el ámbito de sus atribuciones.

Es importante señalar que los funcionarios del Consejo de la Judicatura Federal, no forman parte de la carrera judicial; tampoco los secretarios técnicos que apoyan en tareas



pseudojurisdiccionales, como la elaboración de proyectos o dictámenes de las quejas administrativas que preparan los consejeros. Ni los secretarios ejecutivos, ni los titulares de órganos auxiliares, ni los visitadores por lo común a jueces y magistrados pertenecientes a la carrera judicial que fija la ley, están contenidos en la enumeración legal de ésta. La razón es que al ser servidores informados sobre los concursos de accesos y promoción y ascensos, resultaría indebido que compitieran con los demás aspirantes.

La reforma constitucional de mil novecientos noventa y cuatro, estableció que los magistrados y jueces nombraran y removieran a sus respectivos funcionarios y empleados, conforme a lo establecido por la ley respecto de la carrera judicial. Así, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, define los requisitos para ser designado magistrado de circuito, juez de distrito, secretario de tribunal, secretario de juzgado y actuario.

Para continuar con la descripción de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal, analizaré ahora a la **Contraloría del Poder Judicial de la Federación**, que cumple con la obligación conferida al Consejo, de vigilancia a nivel federal de todo el Poder Judicial, y tiene a su cargo además el control y fiscalización del funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación, esto es, vigilar que se cumplan las normas de funcionamiento administrativo de los órganos, servidores públicos y empleados, por una parte, y por la otra, el registro y seguimiento del desarrollo de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial Federa; excepto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que cuenta con su propio órgano de control y vigilancia.

El Consejo de la Judicatura Federal, determinó la creación de un órgano colegiado de control, de carácter deliberativo, bajo la forma de comisión de vigilancia; para lo cual se inspiró en la práctica de algunas empresas privadas y públicas, de establecer órganos de vigilancia en el más alto nivel, y consideró entonces importante la creación de una comisión permanente sujeta a las mismas reglas de operación de las demás comisiones que consigna la ley.

En este entendido, y conforme lo establecido por el artículo 104 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Contraloría del Consejo de la Judicatura Federal, entre otras tiene las atribuciones de:

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

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

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

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

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

Un órgano auxiliar más del Consejo de la Judicatura Federal, es el **Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles**, que fue creado en a la par de la expedición de la Ley de Concursos Mercantiles, la que sustituyó a la rebasada Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos de mil novecientos cuarenta y tres, bajo una reforma al artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Este relativamente nuevo órgano no corresponde a las funciones constitucionalmente impuestas al Consejo de la Judicatura Federal, no obstante, se encontró pertinente que se constituyera bajo su inspección. En consecuencia, la regulación

específica del Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles, se encuentra en los artículos 311 a 338 de la Ley de Concursos Mercantiles<sup>9</sup>.

Así pues, este órgano auxiliar, con autonomía técnica y operativa, está facultado para:

- a) Autorizar la inscripción en el registro correspondiente a las personas que acrediten cubrir los requisitos necesarios para la realización de funciones de visitador, conciliador y síndico en los procedimientos del concurso mercantil.
- b) Constituir y mantener los registros de los visitadores, conciliadores y síndicos.
- c) Revocar la autorización para la realización de las funciones de visitador, conciliador y síndico en los procedimientos de concurso mercantil.
- d) Designar a las personas que desempeñarán las funciones de visitador, conciliador y síndico en cada concurso mercantil, de entre las inscritas en los registros correspondientes.
- e) Establecer mediante disposiciones de carácter general, los procedimientos aleatorios para la designación de los visitadores, conciliadores o síndicos.
- f) Elaborar y aplicar los procedimientos públicos de selección y actualización para la autorización de visitador, conciliador o síndico, debiendo publicarse previamente en el Diario Oficial de la Federación los criterios correspondientes.
- g) Establecer el régimen aplicable a la remuneración de los visitadores, conciliadores y síndicos, por los servicios que presten en los procedimientos de concurso mercantil.
- h) Supervisar la prestación de los servicios que realicen los visitadores, conciliadores y síndicos, en los procedimientos de concurso mercantil.
- i) Promover la capacitación y actualización de los visitadores, conciliadores y síndicos, inscritos en los registros correspondientes.
- j) Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones relacionados con sus funciones.

---

<sup>9</sup> Ley de Concursos Mercantiles, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de mayo de 2000.

- k) Difundir sus funciones, objetivos y procedimientos así como las disposiciones que expida conforme a la Ley de Concursos Mercantiles.
- l) Elaborar y dar a conocer estadísticas relativas a los concursos mercantiles.
- m) Informar semestralmente al Congreso de la Unión sobre el desempeño de sus funciones.

Del último inciso anterior, resulta curioso que se encuentre dispuesto que deban reportar al Poder Legislativo, y no al Consejo de la Judicatura Federal, sin que se exprese la razón de esta obligación.

Respecto a la estructura administrativa de este órgano auxiliar, se advierte que está encomendado a una Junta Directiva, la cual a su vez será apoyada por una estructura administrativa.

Por lo que hace a la Junta Directiva, se encontrará integrada por el Director General del Instituto y cuatro vocales, nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta del Presidente; estableciendo la ley que la conformación de ésta, deberá ser multidisciplinaria, es decir, cubriendo las materias administrativa, contable, financiera y por supuesto jurídica.

En la Ley de concursos Mercantiles se regulan los requisitos de los miembros de la Junta Directiva, los requisitos de los miembros de la Junta Directiva, las causales de remoción por el Consejo de la Judicatura Federal, las facultades indelegables de la Junta Directiva, sus sesiones ordinarias, el quórum requerido y las resoluciones que tomen.

Igualmente, en el citado ordenamiento se prevé el régimen de los procedimientos registrales de los conciliadores, visitadores y síndicos a cargo del Instituto Federal de Concursos Mercantiles; así como las sanciones administrativas que puede imponer a aquellos: amonestación, suspensión temporal (sic) o cancelación del registro dependiendo de la gravedad de su registro. En el artículo 338 de la Ley Concursal, se establece que la Junta Directiva del Instituto resolverá sobre la amonestación, la suspensión o la cancelación del registro de los visitadores, conciliadores y síndicos, dando audiencia al interesado y contra la resolución dictada por la Junta no procederá recurso alguno, lo que

no obsta para que se entienda que es una causal de improcedencia del juicio de amparo, de acuerdo con los criterios manejados en los últimos tiempos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## 2.2. Creación de la Visitaduría Judicial.

La doctrina reconoce las inspecciones a los jueces y magistrados como “inspección jerárquica, que consiste en la facultad de las autoridades, investidas de las atribuciones inherentes, de vigilar las actividades de los administradores de justicia y dictar medidas correctivas tendientes a subsanar las deficiencias detectadas.

La inspección tiene una dificultad inicial por el simple hecho de practicarla, consistente en la posible vulneración de la independencia judicial. Además de la credibilidad y eficacia de los métodos de selección y designación de los juzgadores, ningún sistema es tan perfecto como para garantizar que las inspecciones no sean superfluas o innecesarias. Existe un principio en la Democracia, en que cualquier atribución de poder conferida a un servidor o funcionario público debe ser vigilada por el poder que lo confiere, concretamente el pueblo. Sin embargo, más allá de la declaración política, se requiere un control sobre las actuaciones de los jueces y magistrados, para garantizar la prestación de un servicio tal como lo exige la sociedad y lo previenen las leyes.

Existe el principio inatacable de que se debe garantizar a toda costa la independencia del juez, no obstante su conducta, hábitos o costumbres que atañan únicamente a su persona; no existen reglas claras, sin embargo, se pretende corregir los casos de abusos o excesos aún en la vida privada de los juzgadores, por ser muestras objetivas inadecuadas y comprometedoras de la conformación del cuerpo judicial, el cual se vería afectado, en cuyo caso, en el ámbito de la libertad personal, y no así, la independencia judicial.

Establecía nuestra Carta Magna, en su artículo 97, y antes de la reforma judicial de mil novecientos noventa y cuatro, que los tribunales de Circuito y los juzgados de Distrito, se distribuirían entre los ministros de la Suprema Corte, a efecto de que vigilaran la conducta de los magistrados y jueces, y recibieran las quejas que se presentaran en contra de éstos. Tal disposición, surgió a partir del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, la cual fue aprobada en sus términos sin discusión por el Congreso Constituyente; la cual se mantuvo hasta la citada reforma en mil novecientos noventa y cuatro.

Respecto a lo mencionado en el párrafo anterior, añadido a continuación el contenido del Capítulo VIII del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>10</sup>, a quien correspondía la tarea de inspección de los órganos jurisdiccionales y que se encontraba establecida como se detalla:

***“De las visitas a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, y vigilancia de su conducta.”***

*Art. 72. En cumplimiento por lo dispuesto en la Cláusula 97 de la Constitución Federal, luego que la Suprema Corte de Justicia quede instalada, en el mes de junio de cada año, se distribuirán los nueve Circuitos establecidos por el artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación entre los Ministros bajo cuya vigilancia deben quedar los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito.*

*Art. 73.- El Ministro de la Suprema Corte encargado de un circuito tendrá las obligaciones siguientes:*

*I. Visitar el Tribunal de Circuito y los Juzgados de Distrito, de la jurisdicción que se señale, en las épocas que determine la Suprema Corte.*

*II. Vigilar conducta del Magistrado y de los Jueces de su circunscripción.*

*III. Recibir las quejas que hubiere en contra de esos Magistrados y Jueces, recabar todos los datos relativos a ellas y formar el respectivo expediente, para dar cuenta a la Suprema Corte.*

---

<sup>10</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. **Apéndice documental durante el gobierno del Presidente Álvaro Obregón (1920 a 1924)**. Primera Edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Presidente José Vicente Aguinaco Alemán, México, 1996.

*IV. Proponer a esta que se visite al funcionario que se haga sospechoso de mala conducta, por el Ministro o por cualquier otro funcionario o persona especialmente comisionada.*

*V. Anotar en un libro que se denominará de "Servicios de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito", las resoluciones que se tomen respecto a cada uno de estos funcionarios como resultado de que las quejas o averiguaciones que se practiquen para depurar su conducta.*

*VI. Revisar los cuadros que, sobre movimientos de trabajo, le remitan bimestralmente el Magistrado de circuito y los Jueces de Distrito que le estén sometidos.*

*VII. En vista del examen de que se habla en la fracción anterior, proponer a la Suprema Corte las medidas más expeditas para que el despacho de los negocios sea pronto y cumplido.*

*VIII. Proponer a la Corte que imponga a los subalternos las correcciones disciplinarias que a su juicio merezcan, anotando las correcciones en el libro de "Servicios", mencionado en la fracción V, si fueren impuestas. Contra esas correcciones puede pedirse reposición, ante el Tribunal Pleno.*

*Artículo 74.- Los Ministros de la corte serán auxiliados por el Secretario de Acuerdos, y por los Secretarios y demás empleados de los Circuitos y Juzgados de Distrito, en el desempeño de las labores señaladas en este capítulo."*



### **2.2.1. Control Vigente hasta 1994.**

En mil novecientos cuarenta, nuestra Constitución Política había sufrido una enmienda para establecer que el nombramiento y remoción de los empleados de la Suprema Corte y demás tribunales debía ajustarse a la ley respectiva, alterando la disposición original en cuanto a nombramientos y remociones de forma libre; sin embargo la facultad de los ministros de vigilar a los Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito, se mantuvo inalterada hasta la reforma de mil novecientos noventa y cuatro.

Cabe destacar que si bien existía la facultad constitucional y orgánica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para vigilar el correcto funcionamiento de los diversos órganos jurisdiccionales, a través de los ministros numerarios y supernumerarios que la conformaban, no es, sino hasta el primero de enero de mil novecientos noventa y seis, en que entra en vigor en orden específico para la práctica de visitas de inspección, el denominado Reglamento de Visitas a los Tribunales Federales. En dicho reglamento se establecía que las visitas que se practicaran a los órganos jurisdiccionales serían ordinarias y extraordinarias; previa determinación del Pleno de la Corte; así también se acordó la forma de designar ministros inspectores para la práctica de las visitas y la posibilidad de analizar cualquier tipo de asunto por parte del ministro inspector dentro o fuera del período; además de señalar la facultad de emitir recomendaciones para mejorar el despacho de los asuntos, y respecto del desempeño de los titulares. Además, en el propio reglamento se señalaron los requisitos que debería cumplir el acta que se levantara al concluir la visita.

### **2.2.2 Control de 1994 a 2003.**

La facultad de inspección se encuentra en la lógica de la jerarquía judicial. Si los superiores revisan las determinaciones jurisdiccionales, resulta congruente que también puedan hacerlo respecto del funcionamiento administrativo y de la conducta de los titulares de los órganos.

Así pues, y tal como lo mencioné con anterioridad esta labor de inspección, no fue cuestionada en su forma, sino hasta la reforma judicial de mil novecientos noventa y cuatro, en la que esencialmente se restó a los ministros las atribuciones para visitar periódicamente<sup>11</sup>, juzgados y tribunales; y se canceló, en consecuencia, la distribución de los órganos jurisdiccionales entre los ministros.

Existente el Consejo de la Judicatura Federal, la labor de inspección resulta completamente acorde con sus funciones de tipo administrativo, de vigilancia y de disciplina del Poder Judicial Federal, por lo que se consideró que en la Ley Orgánica resultaba necesaria la creación y regulación de un órgano auxiliar, resultando la aparición de la Visitaduría Judicial.

Fue en sesión plenaria del siete de septiembre de mil novecientos noventa y cinco, que el Consejo de la Judicatura Federal, expidió el primer nombramiento de Visitador General de la Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, y determinó que dicho nombramiento surtiera efectos a partir del catorce de septiembre de ese mismo año.

En el año de mil novecientos noventa y cinco, en el mes de noviembre, se llevó a cabo la primera visita de inspección, que fue de carácter extraordinario, al Juzgado Sexto de Distrito en Salina Cruz, Oaxaca.

Como consecuencia del Concurso de Oposición Interno de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, cuyas bases se establecieron en el Acuerdo 1/96 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de enero de mil novecientos noventa y seis, fueron nombrados Visitadores Judiciales los magistrados Alfonso Núñez Salas, Pablo Antonio Ibarra Fernández y José Guadalupe Torres Morales, así como la entonces juez Avelina Morales Guzmán, quienes tomaron posesión del cargo el tres de mayo siguiente.

---

<sup>11</sup>Establecía la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que los Ministros Inspectores, visitarían cada órgano jurisdiccional, con una periodicidad de dos años, con ingerencia en las cuestiones administrativas del órgano revisado, en el fondo de las resoluciones emitidas; y en el cumplimiento de las ejecutorias; aspecto éste último, que en todo caso recibía en la práctica una especial atención, ya que en el supuesto de que el asunto lo ameritara (materia agraria o laboral), es decir que se encontrara obstaculizado el cumplimiento de la sentencia, y estuviera al alcance de la Corte el auxilio para ese efecto, ésta a su vez, por orden de importancia, respecto a la comunicación entre poderes, posterior al estudio exhaustivo del asunto, allanaba el camino a efecto de que en su caso la autoridad diera cabal y debido cumplimiento a la ejecutoria en cuestión.

Nombrados los cuatro Visitadores Judiciales, comenzó la práctica de visitas ordinarias de inspección a los tribunales de circuito y juzgados de distrito del país.

Dada la extrema urgencia de contar con el número suficiente de Visitadores Judiciales y cumplir con la alta tarea encomendada a la Visitaduría Judicial, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en sesión extraordinaria de dieciséis de mayo de mil novecientos noventa y seis, tomó el acuerdo de designar como tales a Magistrados de Circuito ratificados, que además de reunir los requisitos a los que se refiere el párrafo segundo del artículo 99 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se hubieran distinguido por su notoria capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades en la función jurisdiccional, de conformidad con los datos que revelaran sus respectivos expedientes. La encomienda recayó en los Magistrados Jorge Alfonso Álvarez Escoto, Víctor Hugo Díaz Arellano, Enrique Dueñas Sarabia, J. Refugio Gallegos Baeza, Héctor Federico Gutiérrez de Velasco Romo, José Ángel Mandujano Gordillo, José Manuel Mojica Hernández, José Ángel Morales Ibarra, Rodolfo Moreno Ballinas, Alfonso Manuel Patiño Vallejo y Raúl Díaz Infante Aranda, a quienes les fue tomada protesta el treinta y uno de mayo de mil novecientos noventa y seis, surtiendo efectos su nombramiento a partir del uno de junio siguiente.

Por acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal tomado en sesión celebrada el cuatro de junio de mil novecientos noventa y siete, se determinó la reincorporación del magistrado Alfonso Manuel Patiño Vallejo al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, por haber concluido su comisión. Para cubrir la vacante correspondiente, el mismo Pleno acordó, en sesión del veintisiete de agosto de ese año, designar Visitador Judicial al Magistrado Homero Ruiz Velázquez.

Por necesidades del servicio y en forma temporal, y por Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal tomado en sesión celebrada el uno de octubre de mil novecientos noventa y siete, se comisionó a la Visitadora Judicial Avelina Morales Guzmán al Juzgado Segundo de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal. Para cubrir la vacante correspondiente, el mismo Pleno designó, el veintidós de octubre de ese mismo año, al Magistrado Eduardo José Lara Díaz, en el cargo de Visitador Judicial.

Respecto a las inspecciones, a su vez, se determinó que serían ordinarias y extraordinarias; estableciendo una duración de cinco días para las primeras y un tiempo indefinido para las segundas.

De esta organización y etapa de la Visitaduría Judicial, se advierte que no se encontraba perfectamente definido un patrón o esquema del contenido general de los aspectos sujetos a revisión; salvo lo establecido por el artículo 100 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; lo que dejaba muy al arbitrio de cada visitador el contenido de las actas que emitía después de cada visita; no obstante, cumpliendo siempre con el objetivo requerido.

Atendiendo a la falta de una regulación precisa respecto al desarrollo de las visitas y a la conformación de las actas que de éstas se derivan, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, emitió en sesión del siete de noviembre de mil novecientos noventa y siete, el Acuerdo General 26/1997, que contiene las reglas generales, sobre como debían llevarse a cabo las visitas; indicando además que los visitadores debían de abstenerse de agregar a las actas de visita, exhortaciones, requerimientos, apercibimientos y felicitaciones a los titulares de los órganos visitados, entre otras disposiciones, como a continuación se advierte:

**“ACUERDO GENERAL NUMERO 26/1997, DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, RELATIVO A LAS VISITAS DE INSPECCION ORDINARIAS, EXTRAORDINARIAS O ESPECIALES PRACTICADAS A LOS TRIBUNALES DE CIRCUITO Y A LOS JUZGADOS DE DISTRITO, CONFORME A LO ESTABLECIDO POR EL TITULO SEXTO, CAPITULO II, SECCION CUARTA, DE LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, RELATIVO A LA VISITADURIA JUDICIAL.**

PRIMERO.- Los visitadores realizarán visitas ordinarias, extraordinarias o especiales, para ratificación o cambios de adscripción, a los tribunales de circuito o juzgados de distrito en los términos aprobados por el Consejo de la Judicatura Federal.

SEGUNDO.- Los visitadores al finalizar la visita levantarán acta circunstanciada, en los términos del segundo párrafo, de la fracción

VII, del artículo 101 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se abstendrán de agregar al acta exhortaciones, requerimientos, apercibimientos, felicitaciones o cualquier consideración subjetiva respecto de la inspección practicada.

TERCERO.- Tratándose de la celebración de visitas extraordinarias o de las especiales para efectos de cambios de adscripción o ratificación de magistrados de circuito y jueces de distrito, los visitadores, además de las actividades señaladas en la ley y las que específicamente determine el Consejo de la Judicatura Federal, o las que consten en acuerdos generales publicados con seis meses de anticipación a la fecha de ratificación, desarrollarán las siguientes:

- a). Verificarán el cumplimiento a las observaciones y prevenciones, emitidas por el Consejo en relación con la última visita, así como de las recomendaciones e indicaciones que el visitador haya realizado en la visita anterior;
- b). Tomarán conocimiento de las quejas administrativas presentadas en contra del servidor público, por los litigantes, abogados postulantes o público en general; y
- c). Recabarán las quejas y observaciones del personal jurisdiccional y administrativo, si las hubiere.

CUARTO.- De manera específica y en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el visitador podrá recomendar, cuando advierta que en un proceso se venció el término para dictar sentencia, que ésta se pronuncie a la brevedad posible, así como indicar, en su caso, la corrección necesaria para que las suspensiones provisionales y definitivas no se prolonguen por más tiempo al señalado en la ley.

QUINTO.- Las actas de visita serán entregadas por el visitador al Secretario Ejecutivo de Disciplina, para que éste, de conformidad a las facultades que le corresponden, dé vista del resultado de la misma al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, a través de su Comisión de Disciplina. El Pleno, procederá en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y emitirá las

observaciones y recomendaciones que estime pertinentes o, en su caso, delegará expresamente esta facultad en la Comisión de Disciplina.”<sup>12</sup>

Posteriormente, por Acuerdo General 44/1998, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, perfeccionó la organización y funcionamiento de la Visitaduría Judicial, para quedar integrada por un Visitador General y veinte visitadores, jueces y magistrados, en su gran mayoría magistrados de circuito ratificados, quienes contaban con el apoyo de dos secretarios técnicos, cada uno; además del personal administrativo que fuera necesario para el desarrollo de las actividades de ese órgano. Asimismo, se señalaron las funciones y obligaciones del Visitador General y de los Visitadores Judiciales; la clasificación de las visitas de inspección, en ordinarias, extraordinarias y para efectos de ratificación; además de que se elaboró un formato tipo para la práctica de las inspecciones.

Se estableció que la duración de las visitas sería, para juzgado de Distrito de cinco días; tres días para tribunales unitarios, y cuatro para tribunal colegiado. Así también, se reglamentó que debían llevarse a cabo por lo menos dos visitas por año a cada órgano jurisdiccional, además de que en estructura de las inspecciones se retomaron las bases del reglamento de mil novecientos noventa y seis, al que estaba sujeta la Suprema Corte de justicia de la Nación, para efecto de esta labor de vigilancia.

Subsecuentemente, el once de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, en sesión plenaria, el Consejo de la Judicatura Federal, resolvió mediante el Acuerdo General 54/1999, la modificación al artículo 22, del anteriormente citado 44/1998, el cual establecía el número de visitas anuales que debían hacerse a cada órgano jurisdiccional federal, determinando que:

“Artículo 22.- Las visitas ordinarias de inspección se llevarán a cabo cuando menos dos veces por año, una inspección se deberá realizar de manera física por los visitadores judiciales nombrados por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, mientras que la otra evaluación del funcionamiento de los tribunales de circuito y juzgados de distrito se verificará a través de informes circunstanciados.

---

<sup>12</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de noviembre de 1997.

La Visitaduría Judicial elaborará un programa de visitas en el que instrumentará lo necesario para que los dos tipos de inspecciones se lleven a cabo en el transcurso del año en forma alternada y cubran periodos no mayor de seis meses.

Para la práctica de las visitas ordinarias físicas de inspección, la Secretaría Ejecutiva de Disciplina sorteará entre los visitadores los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, conforme al programa elaborado por el Visitador General; sin perjuicio de las visitas ordinarias para efectos de ratificación y extraordinarias que ordene el Pleno o la Secretaría Ejecutiva de Disciplina.

El informe circunstanciado deberá ser rendido con precisión y bajo protesta de decir verdad por los titulares de los órganos jurisdiccionales y, en el caso de los tribunales colegiados de circuito, por su presidente, en los formatos que para tal efecto autorice la Comisión de Disciplina y remitido con los anexos respectivos en los plazos que al efecto se señale conforme al calendario que elabore la Visitaduría Judicial.

Los datos proporcionados en el informe circunstanciado servirán de base al Secretario Ejecutivo de Disciplina para la elaboración del dictamen correspondiente, sin perjuicio de que aquéllos sean objeto de verificación en la siguiente visita de inspección que se practique, o antes de ella cuando así sea necesario."<sup>13</sup>

El número de visitadores judiciales en atención al acuerdo antes mencionado fue de diecinueve magistrados, además del Visitador General y la Dirección general de dicho órgano, encargada de todas y cada una de las cuestiones administrativas que le encomendara el Visitador General.

---

<sup>13</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1999.

### **2.3. Control de 2003 a la actualidad.**

#### **Acuerdo General 28/2003 del Consejo de la Judicatura Federal.**

Mediante acuerdo 9/2003, de fecha veintiséis de febrero de dos mil tres, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal estimó conveniente reestructurar la Visitaduría Judicial, a fin de adecuar su funcionamiento a las necesidades actuales del Poder Judicial de la Federación; lo que se vio reflejado en el Acuerdo General 28/2003, que en definitiva, a partir del primero de julio de ese año, entraría en vigor, y se convirtió en la nueva base regulatoria y constitutiva de la Visitaduría Judicial, tal y como se conoce ahora, en relación a lo que establece la Sección 4ª del Capítulo II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y que en el Capítulo Cuarto de este trabajo, desglosaré a detalle.

Así pues de manera general, destacaré que este órgano auxiliar en la actualidad se compone por un Visitador General, tres Visitadores Judiciales "A", diecisiete Visitadores Judiciales "B", una Dirección General, y el personal administrativo necesario para el desempeño de las labores de este órgano.

Respecto al Visitador General, el Acuerdo General en cita, indica que éste deberá ser magistrado de Circuito ratificado, haber sido juez de Distrito, gozar de amplia experiencia y conocimiento del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y no haber sido sancionado por falta grave por el Consejo o por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de que su designación quedará a cargo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su presidente.

En cuanto a cada visitador judicial "A", además de reunir los requisitos previstos en el segundo párrafo del artículo 99 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, deberá ser magistrado de Circuito, ratificado en su cargo, haber sido juez de Distrito y no haber sido sancionado por falta grave por el Consejo o por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los visitadores judiciales "A" son designados por el Pleno, mediante la celebración de un concurso de oposición de méritos, cuyas bases son elaboradas por la Comisión de Disciplina, y sometidas a la aprobación del Pleno. Podrá prescindirse del concurso cuando las necesidades del servicio apremien la designación.



En tanto que cada visitador judicial "B" deben reunir los requisitos previstos en el segundo párrafo del artículo 99 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Estos visitadores son designados por el Pleno, mediante la celebración de un concurso de oposición, cuyas bases son elaboradas por la Comisión y sometidas a la aprobación del Pleno. Puede prescindirse del concurso cuando las necesidades del servicio apremien la designación.

Para ser Director General se requiere: Tener título de licenciado en derecho, contar con experiencia mínima profesional de cinco años, como secretario de juzgado de Distrito o tribunal de Circuito, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de la libertad mayor de un año, y, no haber sido sancionado por falta grave por instancia competente.

Los visitadores judiciales "A", son los encargados de llevar a cabo las visitas extraordinarias, en tanto que, los visitadores judiciales "B", desarrollan las visitas ordinarias, previo programa que de éstas elabora la Visitaduría General por sorteo, con aprobación e intervención de la Comisión de Disciplina.

De acuerdo a la normativa relativa a las visitas de inspección, se establece que se llevará a cabo una inspección ordinaria y física por año, para cada órgano jurisdiccional; al cabo de seis meses de haberse realizado ésta, el o los titulares de los órganos, deben rendir el llamado informe circunstanciado, en el que proporcionaran datos estadísticos específicos, los cuales son revisados por la Visitaduría Judicial y por la Secretaría Ejecutiva de Disciplina a efecto de dictaminar la productividad y el desempeño de cada juzgado, tribunal unitario o tribunal colegiado a lo largo y ancho de todo el país.

Este órgano auxiliar, constituye una de las figuras más notables en cuanto a innovación de la reforma judicial de mil novecientos noventa y cuatro; pues se le encomendó instrumentar visitas de inspección desde el punto de vista técnico, conforme a programas de revisión que se han establecido de acuerdo a las necesidades de los órganos jurisdiccionales, y en función de las cargas de trabajo de éstos, a efecto de mantener un nivel adecuado de productividad acorde con la expedites y calidad que debe respaldar a la labor jurisdiccional.

Es de suma importancia considerar que la vigilancia de los órganos jurisdiccionales federales debe concebirse no sólo en su elemento de inspección, lo cual indica una actitud represiva, sino como un acto cuyo último propósito es incorporar elementos de perfeccionamiento de la organización y actividades que se inspeccionan. Lo anterior en atención a que la tarea central de los visitadores es inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, así como las conductas de sus integrantes, de modo que la inspección no presupone el análisis, aprobación, censura, crítica, sugerencias o correctivos sobre la forma en que se ejerce la función jurisdiccional, es decir, no tienen facultades para censurar o aprobar el estilo en que jueces o magistrados interpretan y aplican las leyes al administrar justicia.

## **CAPÍTULO 3.**

### **“Tipos de control aplicables a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.”**

#### **3.1. Control Sistemático.**

En el capítulo anterior, se especificó entre otros puntos, la labor general y encomendada al Consejo de la Judicatura Federal, que en términos de lo dispuesto por los artículos 94, párrafo segundo, 100, párrafos primero y octavo, de la Carta Magna; así como del artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; que consiste en la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral; además de la condición de gozar con independencia técnica para emitir sus resoluciones.

Asimismo, mencionaré que el artículo 81, en sus fracciones II y XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, otorgan respectivamente, al Consejo de la Judicatura Federal, la facultad de expedir todos aquellos acuerdos generales que sean necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones; y al Pleno del Consejo para determinar la normatividad y los criterios tendientes a modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y los procedimientos.

Así pues, y en ejercicio de las atribuciones legales antes mencionadas, el Consejo de la Judicatura Federal, a través de diversas áreas de su organización, lleva a cabo las tareas de administración, vigilancia y disciplina de los órganos jurisdiccionales federales, con la finalidad de procurar a la función jurisdiccional un adecuado flujo administrativo que le permita mantenerse vigente y útil acorde con las necesidades de la población.

Del mismo modo, las áreas que se encuentran directamente involucradas con las actividades antes mencionadas son entre otras: el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, la Visitaduría Judicial, la Unidad de Estadística y Planeación del Consejo de la Judicatura Federal, la Secretaría Ejecutiva de Vigilancia, Información y Evaluación, la Secretaría Ejecutiva de Disciplina y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, entre otras, que ocasionalmente y para aspectos muy específicos, intervienen en caso de así requerirse.

De lo anterior, resulta describir la organización y características de las actividades programadas que han sido creadas, y que se encuentran con vigencia para el control de la labor de los órganos jurisdiccionales.

### **3.1.1. Visitas Ordinarias de Inspección.**

Son inspecciones físicas que se llevan a cabo en el local de cada órgano jurisdiccional federal, previamente programadas por la Visitaduría Judicial y la Comisión de Disciplina, y realizadas por un visitador judicial "B", cuyo objeto es el de recabar, en forma metódica, información respecto al funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, así como al desempeño y conducta de sus miembros. Sus efectos son esencialmente de control, preventivos y correctivos.

Las visitas ordinarias de inspección se llevan a cabo cuando menos dos veces por año: Una inspección se realizará de manera física por los visitadores judiciales "B" en la sede del órgano jurisdiccional; y, la otra, se verificará a través de un informe circunstanciado que rinda el titular, el Presidente en caso de tribunal colegiado, o el encargado del despacho.

Estas inspecciones tienen una duración de dos días tratándose de tribunales colegiados y unitarios de Circuito; tres días para la inspección de los juzgados de Distrito, con excepción de los juzgados de Procesos Penales Federales y juzgados denominados "A" y "B", en cuyo caso la duración de la visita no excede de cuatro días, no obstante el Visitador General puede autorizar la modificación de los plazos señalados, siempre que exista causa justificada.

Las visitas se efectúan en días y horas hábiles, a menos que sea imprescindible practicarlas aun en días y horas inhábiles. En este último supuesto se requiere de la autorización del Visitador General y se hace constar en el acta las causas excepcionales que ameriten la medida. Así, para tal caso, a propuesta del visitador judicial "B" el titular del órgano debe designar al personal necesario que permanecerá en el órgano jurisdiccional para el auxilio en la práctica de la inspección.

Se entiende como días hábiles todos los del año, excepto los sábados y domingos y los previstos en las Leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial de la Federación, como en los acuerdos emitidos por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal; y como horas hábiles, las comprendidas entre las nueve y las veinte horas.

El Acuerdo General 28/2003, establece que la Comisión de Disciplina acuerda la aprobación de formatos para la práctica de visitas ordinarias de inspección y rendición de informes circunstanciados; los cuales deben de utilizarse de forma invariable; y los visitadores judiciales "B" deben ceñirse estrictamente a su contenido. Sin embargo, el Visitador General puede proponer a la Comisión de Disciplina la modificación de los formatos para la práctica de visitas de inspección y para la rendición de informes.

Además de la práctica de las visitas ordinarias, existen formalidades que deben seguirse previo a su realización lo que se detalla a continuación:

En primer término, se lleva a cabo la elaboración de un programa y calendario de visitas, el que provee lo necesario para que las visitas de inspección ordinaria y los informes circunstanciados, se lleven a cabo y se rindan en el transcurso del año en forma alternada y cubran períodos no mayores a seis meses, ni menores a cinco, de ser posible. El programa se presenta al Secretario Ejecutivo de Disciplina, a efecto de que realice el sorteo que indica el artículo 100 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Una vez notificadas a la Comisión de Disciplina las fechas en que se realizarán las visitas de inspección no sufren variaciones, a no ser que exista causa justificada para ello, a juicio del Visitador General, quien en todo caso, aprueba el cambio y lo informa a la Comisión.

Por su parte, el Secretario Ejecutivo de Disciplina, conforme al artículo 100 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sortea entre los visitadores judiciales "B" la práctica de las visitas ordinarias de inspección a los órganos jurisdiccionales, de acuerdo al programa elaborado por el Visitador General, así al efectuar el sorteo, el Secretario Ejecutivo deberá tener en cuenta que ningún visitador visite el mismo órgano jurisdiccional el año siguiente.

Una vez conocido el resultado del sorteo mencionado, el Visitador General lo hace saber a los visitadores judiciales "B", mediante oficio para que éstos, procedan a practicar

las que les correspondan, conforme al programa y calendario elaborados por el Visitador General.

Es importante destacar que la asignación de los órganos jurisdiccionales a los visitadores judiciales "B" no es susceptible de cambio entre éstos, salvo en el caso de que alguno tuviere impedimento legal para realizar una visita de inspección, lo cual deberá expresar por escrito al Visitador General, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación del resultado del sorteo, o a la en que tenga conocimiento del impedimento, quien resolverá lo conducente; y para el caso de que el impedimento sea calificado de legal, el Visitador General designará al visitador judicial "B" que deba practicar la visita.

El Visitador General debe informar con la debida oportunidad al titular del órgano jurisdiccional o a su Presidente, tratándose de tribunales colegiados, la fecha en que se iniciará la visita física programada, para que se proceda a fijar el aviso correspondiente, el que debe publicarse en los estrados y lugares más visibles del órgano jurisdiccional; con una anticipación de cuando menos quince días naturales. En él, se hace saber al público en general la fecha en que iniciará la inspección, su duración, el nombre del visitador judicial "B" que la practicará, y que durante el desarrollo de ésta, dicho visitador recibirá las quejas que se presenten por escrito contra los servidores públicos del órgano visitado.

Las visitas ordinarias de inspección se atienden por el titular de cada órgano, su Presidente tratándose de tribunal colegiado, o por quien en su caso, se encuentre encargado del despacho, ante quien el visitador judicial "B" debe identificarse a primera hora hábil del día fijado para el inicio de la inspección, verificando previamente se encuentre debidamente colocado el aviso de visita en los estrados y lugares más visibles del órgano jurisdiccional, no obstante, la falta de fijación del aviso de inicio de la visita ordinaria no será obstáculo para que la visita inicie, ya que de ser el caso, el visitador judicial "B" dispondrá que se fije, pudiendo, incluso, de ser necesario, firmar y publicar por sí mismo el aviso que lo supla.

A continuación, el visitador judicial "B" solicita al titular del órgano visitado, designe un secretario que dé fe de las actuaciones que se practiquen durante la visita y que proporcione los elementos y datos que le soliciten y para el caso de que el titular no designe a ningún secretario, la visita se realizará con el que indique el propio visitador judicial "B" y que deberá estar adscrito al órgano inspeccionado.

Subsecuentemente, el visitador judicial "B" debe pedir la lista del personal del órgano a efecto de comprobar su asistencia, así como solicitar los libros de gobierno que se lleven en el órgano jurisdiccional e imprimir el sello correspondiente, el cual debe contener la fecha de inicio de la visita, cuyo objeto es fijar el límite temporal de la visita, por tanto, dicha impresión se efectúa inmediatamente después del último registro o de la última anotación que se haya hecho el día anterior al del inicio de la visita.

Al concluir la revisión de los expedientes solicitados, los visitadores judiciales estampan en la última actuación el sello y la firma correspondiente.

Al finalizar la inspección y antes del cierre del acta, el visitador judicial "B" entrega un tanto de ésta al juez, magistrado o magistrados, si se trata de un tribunal colegiado, o al encargado del despacho en su caso, para que se impongan de su contenido, con el objeto de que manifiesten lo que a su derecho convenga, para lo cual, se determina un tiempo máximo de tres horas.

De toda visita ordinaria de inspección se levanta acta circunstanciada, de acuerdo al formato aprobado por la Comisión de Disciplina, la cual debe contener las firmas del visitador judicial "B", el juez, magistrado, magistrados o encargado del despacho, según corresponda, y del secretario designado para atender la visita. Esta acta se levanta en dos tantos, a efecto de que uno quede en el propio órgano, y el otro se entregue a la Visitaduría, además de capturar y guardar en archivo informático para ser enviado por medios electrónicos o lo que determine la Comisión de Disciplina, esto es, tanto a la Visitaduría como a la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, a fin de que esta última dictamine lo que corresponda.

### **3.1.2. Informes Circunstanciados.**

Este tipo de reportes, que también constituyen un medio de control para los órganos jurisdiccionales; a través de los cuales se efectúa una de las dos visitas ordinarias anuales que deben realizarse, y que tienen por objeto, que el titular del órgano, Presidente en el caso de tribunal colegiado, o secretario encargado del despacho, proporcione a la Secretaría Ejecutiva de Disciplina y a la Visitaduría, datos veraces sobre aspectos relativos al funcionamiento de los juzgados y tribunales a su cargo.

Aún cuando, la reglamentación de éstos los equipara a visitas ordinarias, resulta objetivamente inadecuado llamar a los informes circunstanciados, como las primeras; además de que la información que se reporta y corrobora no es la misma en unas y otros.

Para rendir estos informes, la Comisión de Disciplina, también tiene a su cargo la generación y aprobación de formatos; cuyo contenido debe incluir todos y cada uno de los aspectos incluidos y objeto de inspección en las visitas.

El Visitador General, de conformidad con el programa que se elabore para la práctica de visitas ordinarias, fijará las fechas en las cuales se deben rendir informes circunstanciados, debiendo mediar entre cada inspección, esto es entre cada visita e informe, un periodo máximo de seis meses, contados a partir de la fecha en que inició la última visita de inspección practicada al órgano jurisdiccional; por lo que debe enviarse con oportunidad al titular del juzgado o tribunal unitario, al presidente del tribunal colegiado, o al encargado del despacho, oficio por el que se requiera la rendición del informe circunstanciado, precisando el periodo que comprende la inspección, además del plazo y horario para su presentación; por lo que dicho informe deberá rendirse dentro de los quince días siguientes a la conclusión del lapso a inspeccionar.

El informe circunstanciado y las relaciones que lo integran, que comprenden la existencia actual de diversos asuntos y aspectos de cada órgano jurisdiccional, se capturan y guardan en archivo informático y son enviados vía electrónica a la Visitaduría Judicial, con un acceso especialmente creado para ese efecto, el cual concuerda con el plazo señalado para la rendición del informe, lo que en automático genera un acuse electrónico para el órgano informante, como constancia de su envío. Aunado a lo anterior, deben imprimirse dos tantos del informe enviado vía electrónica al Sistema de Control de la Visitaduría Judicial, con sus respectivas relaciones, uno debe permanecer en el órgano jurisdiccional para su posible consulta, y otro sin relaciones, que debe ser remitido, ya sea por mensajería, o bien entregarse de manera personal, a la Visitaduría, ya que los documentos impresos son firmados por el titular, su Presidente en caso de tribunal colegiado o el encargado del despacho, según el caso, y por un secretario que certifique y dé fe, con la finalidad de conservar la veracidad y concordancia entre lo enviado vía electrónica y lo remitido físicamente.



### **3.1.3. Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.**

**\*Acuerdos 87/2003 y 88/2003. Publicación de Sentencias y Envío de Reportes Estadísticos.**

**\*Unidad de Estadística y Planeación Judicial del Consejo de la Judicatura Federal.**

Este elaborado sistema creado para el control de los órganos jurisdiccionales federales tiene su fundamento en el artículo 8, fracción XXXV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el que se establece que es obligación del Consejo de la Judicatura Federal, fijar las bases de la política informática y de información estadística que permita conocer y planear el desarrollo del Poder Judicial de la Federación.

El doce de agosto de mil novecientos noventa y ocho, mediante circular 11/1998, suscrita conjuntamente por el Secretario General de la Presidencia y Oficial Mayor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como del entonces Secretario Ejecutivo del Pleno y Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, se hizo del conocimiento de los titulares de los órganos jurisdiccionales que los informes de estadística judicial, a partir de septiembre de mil novecientos noventa y ocho, debían ser dirigidos al Consejo de la Judicatura Federal, en los formatos y fechas de remisión que hasta ese momento se habían utilizado.

Como medida alterna, el dos de octubre de mil novecientos noventa y ocho, el entonces Secretario Ejecutivo de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, emitió la diversa Circular UEJCJF 01/1998, a efecto de precisar que los informes estadísticos debían dirigirse específicamente a la Unidad de Estadística Judicial del propio Consejo, remitiéndolos en forma completa y oportuna, dentro de los diez días naturales siguientes a la conclusión del periodo que se informara, y se estableció que únicamente se enviarían los formatos que hasta ese momento se utilizaban para tal efecto.

Posteriormente, en sesión de seis de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, determinó que a partir de esa fecha los

tribunales unitarios de Circuito debían remitir sus reportes estadísticos en forma mensual, ya que lo hacían de manera bimestral.

Y fue hasta la sesión del dieciséis de mayo de dos mil uno, que el Consejo de la Judicatura Federal, aprobó el Acuerdo General 28/2001, en el que se estableció la obligatoriedad del uso del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), como programa de captura y reporte de los datos estadísticos sobre los movimientos de asuntos del conocimiento de los tribunales de circuito y juzgados de Distrito, con objeto de contar con información completa, veraz, oportuna y uniforme.

El SISE, pues es un programa automatizado de captura y reporte de datos estadísticos sobre el movimiento de asuntos del conocimiento de los órganos jurisdiccionales federales, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral.

Se estableció mediante el referido acuerdo la obligatoriedad de captura de todos y cada uno de los movimientos de los juicios de amparo, procesos y recursos que en cada órgano jurisdiccional se encuentren radicados, determinándose además, que cada tribunal de circuito o juzgado de distrito debía nombrar a un secretario encargado de la diaria actualización de la información capturada en este sistema.

Entre otros, el objetivo de este sistema, es el de tener la información disponible para efectos de gestión, control y administración interna, así como para responder a las consultas que de manera ordinaria o extraordinaria formulen los órganos jurisdiccionales.

También se determinó que los datos que reporte este sistema, se concentren en forma automatizada en los servidores centrales del Poder Judicial de la Federación, ubicados en la Ciudad de México, y en los servidores regionales que actualmente se encuentran instalados en diversas ciudades de la República, con la posibilidad de utilizar dicha información como apoyo en la toma de decisiones relativas al control, administración, vigilancia, disciplina y planeación del Poder Judicial de la Federación.

Las características de la información requerida, así como la normatividad para registrar los datos que exige el sistema, pueden adecuarse conforme lo determine la experiencia de su operación y los avances tecnológicos que aporten nuevas herramientas para facilitar y optimizar la extracción, concentración y explotación de la información disponible, para control interno de los Tribunales de Circuito y juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación, y en un aspecto general, por lo órganos de gobierno del Consejo de la Judicatura Federal.

A razón de este sistema, se generó la necesidad de integrar el llamado Grupo de Estadística Judicial, el cual está conformado con personal capacitado y especializado para brindar asistencia a los encargados del SISE en cada órgano jurisdiccional, y para el caso de presentarse problemas de tipo informático, la Dirección General de Informática del Consejo de la Judicatura es la encargada para la atención y solución de éstos.

Dentro de dicho sistema se cuenta entre otros con un módulo denominado "Actuario" el que, a su vez, se conforma de diferentes secciones entre ellas, la de publicación de listas de asuntos acordados, por lo que el Consejo determinó en sesión del diez de diciembre de dos mil uno, mediante Acuerdo General 91/2001, la obligatoriedad de la generación de éstas, de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, que permite su impresión para ser publicadas en los estrados de tales órganos jurisdiccionales y puedan ser consultables por el público usuario en la página de Internet del Consejo de la Judicatura Federal.

Aunado a lo anterior, y con la necesidad de normar estas capturas sistematizadas, se emitió cierta reglamentación, la cual obviamente, deben observar los órganos jurisdiccionales; tal como la publicación en la página de Internet del Consejo de la Judicatura Federal, de las listas de acuerdo diario de cada órgano, sin perjuicio de la publicación en los términos de ley.

Así también, deben de ingresarse las listas de acuerdos del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, a más tardar a las nueve horas del día siguiente al en que se emitan; sólo quedando exentos aquellos órganos jurisdiccionales que no cuenten con el aludido sistema.

Las Comisiones de Disciplina y de Vigilancia, Información y Evaluación, así como la Visitaduría Judicial, son las áreas y órgano auxiliar del Consejo cuya tarea es vigilar el cumplimiento a las obligaciones que este sistema impone.

Por otra parte, en el SISE, también existe el módulo denominado "Sentencias" que a su vez, se conforma con dos opciones: "Registro de Sentencias" y "Consulta de Sentencias", lo que permite, respectivamente, capturar y localizar para su consulta, las sentencias emitidas por el órgano jurisdiccional emisor. En el Acuerdo General 87/2003, de fecha tres de diciembre de dos mil tres se determinó el uso obligatorio del módulo "Sentencias", como programa automatizado para la captura y consulta de las resoluciones que dicten los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, debiendo emplear el referido módulo, para la captura de las sentencias definitivas que pongan fin al juicio o procedimiento judicial federal que ante ellos se tramite, debiéndose capturar el mismo día de su publicación, y ser supervisada y certificada por el secretario que al efecto determinen los propios titulares.

La información obtenida de cada uno de los órganos que opere el citado módulo, es utilizada para efectos de control, gestión y administración interna, así como para responder a las consultas que de manera ordinaria o extraordinaria formulan los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación.

En la misma fecha de emisión del acuerdo antes mencionado se acordó lo relativo al Acuerdo General 88/2003, en el que con la finalidad de otorgar mayores facilidades a los titulares de los órganos jurisdiccionales, y en la búsqueda de un medio más ágil para recabar oportunamente la información estadística generada en dichos órganos jurisdiccionales en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, y habiéndose implementado el módulo "Reportes Estadísticos", en el que se encuentran capturados los formatos manuales "sábanas", con el objeto de que una vez requisitados se envíen y reciban de inmediato en la Unidad de Estadística y Planeación Judicial; además de la utilización de los formatos digitalizados constituyen un paso más para conciliar los datos contenidos en los reportes manuales y los capturados en el sistema automatizado; se estableció el uso obligatorio del módulo "Reportes Estadísticos" contenido en el SISE, como programa automatizado para la captura y envío de los informes estadísticos mensuales, relativos a los movimientos de los asuntos del conocimiento de los tribunales de

Circuito y juzgados de Distrito; debiendo éstos designar a la persona encargada en el órgano jurisdiccional de su adscripción, de la captura de los datos estadísticos referidos en el punto de acuerdo anterior, quien debe verificar la coincidencia de los datos del reporte con los registrados en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, bajo la supervisión y certificación del secretario que al efecto determinen los propios titulares.

Se estableció que el ingreso y envío de los reportes estadísticos deberá realizarse a más tardar, dentro de los primeros cinco días naturales del mes siguiente al en que se rinda el informe correspondiente; y que los órganos jurisdiccionales que no cuenten con el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, deben rendir su estadística mediante la captura que realicen en el formato contenido en el correo electrónico o disquete que les será remitido oportunamente, hasta en tanto cuenten con el aludido Sistema.

Y tal y como se estableció en diversos acuerdos, en este último no se sujetó a excepción que la Visitaduría Judicial, durante las visitas de inspección que realiza, debe supervisar que la captura y envío de los informes estadísticos mensuales, relativos a los movimientos de los asuntos del conocimiento de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, sea de manera oportuna y que la información almacenada corresponda fielmente con su contenido.

### **3.2. Control Asistemático.**

Así como, el Consejo de la Judicatura Federal ha creado los que en este trabajo he denominado controles de tipo sistemático o programados; existen otros, los que he llamado de tipo Asistemático, atendiendo a su origen y objetivo, y en un último aspecto, a su desarrollo, que si bien no fueron creados para la inspección programada de la función jurisdiccional, cuyo objetivo es de control para otro tipo de aspectos importantes también que atañen a la labor integral de todos y cada uno de los funcionarios y empleados que forman parte del Poder Judicial de la Federación.

#### **3.2.1. Visitas Extraordinarias de Inspección.**

Este tipo de inspecciones proceden cuando a juicio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, sin necesidad de la existencia previa de una denuncia apoyada en prueba documental, o del Secretario Ejecutivo de Disciplina, existen elementos que hagan presumir irregularidades cometidas por un magistrado de circuito o juez de distrito; por tanto, su práctica puede darse aún en días y horas inhábiles, sin obligación de aviso previo al titular del órgano visitado.

La Visitaduría Judicial lleva a cabo la labor directa de estas visitas extraordinarias con el o los titulares de los órganos jurisdiccionales, y según lo establece el Acuerdo General 28/2003, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en su artículo 15, que comprende las funciones y obligaciones del Visitador General, específicamente en su fracción VI, se establece que éste, debe implementar las visitas extraordinarias de inspección que el Pleno o la Comisión de Disciplina ordenen, debiendo designar al Visitador Judicial "A" para la práctica de visita extraordinaria que se señale, en caso de que no se asigne uno en especial.

Las actividades a desarrollar por el o los visitadores judiciales "A" señalados o asignados para la práctica de las visitas carcelarias que se indiquen, pueden entre otras tantas, consistir en la revisión de las resoluciones y proyectos de resolución formulados por los titulares de los órganos jurisdiccionales sujetos a visitas extraordinarias, actividad que también puede llegar a realizarse a solicitud de cualquiera de las Comisiones o del Pleno del

Consejo de la Judicatura Federal; pudiendo en todo caso, expresar a la Comisión respectiva, el impedimento que tengan para realizar visitas de inspección extraordinarias, o bien para revisar resoluciones; además deben informar al Visitador General, sobre la existencia de algún acto que pudiera lesionar gravemente la impartición de justicia, o de cualquier hecho o acto del que se percaten durante la práctica de las visitas y que pudiera ser constitutivo de responsabilidad de cualquier funcionario o empleado del órgano visitado.

Reiterando lo anterior, el Pleno o la Comisión de Disciplina puede ordenar la práctica de visitas extraordinarias, cuando consideren que existen elementos que hagan presumir irregularidades cometidas por funcionarios o empleados de los órganos jurisdiccionales, que pueden ser constitutivas de causa de responsabilidad. Y sólo excepcionalmente cuando existan elementos que hagan presumible el comportamiento indebido o el mal desempeño de un magistrado de Circuito o juez de Distrito durante los primeros seis años de su encargo, la Comisión de Carrera Judicial, para los efectos de ratificación del funcionario, podrá solicitar al Pleno la práctica de una visita extraordinaria; en este último caso, el Consejero ponente a quien se le haya turnado el expediente de ratificación, debe presentar un dictamen a la Comisión de Carrera Judicial, exponiendo las razones por las que, a su juicio, se está en el caso de excepción que amerita la práctica de una visita extraordinaria.

Para la práctica de visitas extraordinarias no se requiere de previa comunicación de su inicio al titular del órgano visitado, y durará el tiempo necesario para cumplir su encomienda.

Es importante acotar que las visitas extraordinarias comprenden únicamente los aspectos encomendados a investigar por el Pleno o la Comisión de Disciplina. No obstante, si durante la práctica de la visita aconteciere un hecho o acto presumiblemente constitutivo de responsabilidad relacionado con la materia de la inspección, el visitador judicial "A" debe asentarlos en el acta correspondiente.

Para el desarrollo de esta inspección extraordinaria, el visitador judicial "A", al inicio de la visita, hace entrega al titular del órgano visitado, de un oficio en el que se le indica la fecha y procedencia de la orden para la práctica de tal diligencia; debiendo los

integrantes de los órganos jurisdiccionales proporcionar al visitador judicial "A" y a sus asistentes la información que se les solicite.

De la visita extraordinaria de inspección debe levantarse acta circunstanciada, en la que se hace constar su desarrollo, las quejas presentadas, por escrito o verbalmente, en contra de los servidores públicos que integren el órgano jurisdiccional, y las firmas del visitador judicial "A" y las de sus secretarios técnicos, quienes fungirán y signarán como testigos de asistencia.

Al término de la visita extraordinaria el o los Visitadores Judiciales "A", dan cuenta de lo acontecido al Visitador General, y se envía el acta y la información recopilada, debidamente guardada en secreto a efecto de enviarla en seguro hasta el Pleno del Consejo o a la Comisión que la haya ordenado, hasta que se resuelva el punto que dio origen a la misma. Ya sea la determinación de la existencia de una causa de responsabilidad o faltas administrativas de algún titular o funcionario, o bien la inexistencia de ésta.

### **3.2.2. Declaración Patrimonial.**

Con el objeto de mantener intacta la probidad e independencia judicial en el Poder Judicial de la Federación, a través del Consejo de la Judicatura Federal, y éste a su vez, a través de su Contraloría, que depende del Pleno del Consejo y tiene nexos con las demás Comisiones, mantiene un estricto control, registro y seguimiento a la evolución de la situación patrimonial, entre otros, de consejeros, magistrados de Circuito, jueces de Distrito, secretarios judiciales y actuarios de cualquier categoría o designación, así como del personal administrativo del Consejo de diversas áreas; con la salvedad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y personal que labore para ésta, en atención a que posee sus propios medios de control en este rubro.

Este control de situación patrimonial, tiene varios objetivos, entre los cuales se encuentra el de obligar a los funcionarios judiciales y al personal administrativo del Consejo de la Judicatura Federal, al cumplimiento cabal de sus funciones, así como que de forma permanente se abstenga, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o



cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí o personas cercanas, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Además de que se insiste en que todos y cada uno de los servidores públicos del Poder Judicial Federal, deben desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado les otorga por el desempeño de sus funciones.

La Dirección General de Registro Patrimonial, a su vez, depende de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, y es la encargada de llevar este registro de situaciones patrimoniales, el cual se rige legalmente de acuerdo a lo establecido por el Título Cuarto, artículo 108, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el Título Tercero, Capítulo Único de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los Artículos 72, segundo párrafo, 81, fracción II, 104, fracción III, 131, fracción XI, 133 y 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y por los Acuerdos Generales del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal 79/2001 y 20/2002.

El medio por el que la Dirección de Registro Patrimonial se allega de la información de cada funcionario del Poder Judicial de la Federación, a excepción de los de la Suprema Corte de Justicia, es la llamada "Declaración Patrimonial", la cual según se transcribe del Acuerdo General 79/2001, se clasifica y determina de la siguiente forma:

*"Artículo 10.- La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:*

*I. La inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión del cargo, con motivo del ingreso al Poder Judicial de la Federación por primera vez; o reingreso al Poder Judicial de la Federación después de sesenta días naturales de la conclusión de su último cargo.*

*II. La anual, durante el mes de mayo de cada año, acompañada de una copia de la constancia de ingresos del servidor público, y una copia de la declaración anual del impuesto sobre la renta, si está obligado a presentar*

*declaración en los términos de la legislación aplicable, salvo que en ese mismo año se hubiese presentado la declaración patrimonial a que se refieren las fracciones I y III del presente artículo; y,*

*III. La de conclusión del cargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes al en que se dé ese supuesto”...*

Por otra parte, los servidores públicos del Poder Judicial Federal, obligados a la presentación de la declaración patrimonial son a saber:

**DE ÓRGANOS JURISDICCIONALES:** Magistrados de Circuito, jueces de Distrito, Secretarios de Tribunales de Circuito, Secretarios de Juzgados de Distrito, Secretarios del Tribunal Electoral, Actuarios Judiciales, Defensores Públicos, Asesores Jurídicos y Coordinadores.

**DE ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS:** Consejeros, Secretarios Ejecutivos, Coordinadores Generales, Secretarios de las Comisiones del Consejo de la Judicatura Federal, Titulares de los Órganos Auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal, Visitadores Judiciales, Directores Generales, Tesorero, Representante del Consejo ante la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares o Privados de Nivel Jefe de Departamento o Superior, Directores de Área, Subdirectores de Área, Jefes de Departamento, Supervisores, Asesores; en la Contraloría, todos los servidores públicos de confianza; y, todos los servidores públicos de mandos medios y superiores del Consejo que ocupan puestos homólogos a los antes indicados.

Lo relativo al control patrimonial, no es nuevo, ni resulta una creación exclusiva del Consejo de la Judicatura; no obstante, dentro de este ente administrativo del Poder Judicial de la Federación, si es una actividad desarrollada e implementada en cumplimiento a las leyes del orden federal creadas para los fines ya mencionados, y que se han adaptado a la regulación interna del Poder Judicial de la Federación.

La información que en su caso se reporta en las mencionadas declaraciones patrimoniales, incluye el reporte del patrimonio del servidor público, de su cónyuge y de sus dependientes económicos.

Por lo que hace a la declaración inicial de situación patrimonial, deberá presentarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión del cargo; la anual, durante el mes de mayo de cada año, acompañada de una copia de la constancia de ingresos del servidor público, y una copia de la declaración anual de impuesto sobre la renta, si está obligado a presentar declaración del impuesto sobre la renta en los términos de la legislación aplicable, salvo que en ese mismo año se hubiese presentado la declaración de situación patrimonial inicial; y la de conclusión del cargo, dentro de los treinta días naturales siguientes al en que se dé ese supuesto.

La información contenida en las declaraciones de situación patrimonial en sus tres modalidades inicial, anual y de conclusión, es suficiente para realizar el estudio del caso, correspondiente a la evolución patrimonial de un servidor público, ya que en ellas se refleja el panorama íntegro del patrimonio del evaluado, lo que permite verificar razonadamente los egresos en relación con los ingresos percibidos.

Según el Acuerdo General regula, a la Contraloría, ésta posee un padrón general de aquellos servidores públicos que tienen obligación de presentar declaración patrimonial, y que mantiene actualizado mediante la información que le proporciona mensualmente la Dirección General de Recursos Humanos del Consejo y la Comisión Interna de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El incumplimiento a la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial en la forma, modalidades y plazos establecidos, da lugar al procedimiento administrativo de responsabilidad y a la aplicación, en su caso, de sanciones administrativas, previo dictamen que emite la Contraloría, en los términos de los artículos 133, 134 y 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y para el caso de que la Contraloría dictamine incumplimiento de la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial, en la forma, modalidades y plazos a que se refiere este Acuerdo, por parte de Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Secretarios Ejecutivos, Titulares de los Órganos Auxiliares del Consejo y Visitadores, será causa de responsabilidad, cuya competencia corresponde al Pleno, al igual que si fuese cometido por Consejeros.

En contra de la resolución que emita la Contraloría, procede recurso de inconformidad ante el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, cuyo término para su interposición es de diez días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación

de la resolución impugnada; deben promoverse por escrito en el que se haga valer los agravios que cause la resolución y, en su caso, deben acompañarse las pruebas documentales que se tengan; resolviéndose sin necesidad de otro trámite.

### **3.2.3. Secretaría Ejecutiva de Vigilancia, Información y Evaluación del Consejo de la Judicatura Federal.**

Por Acuerdo General 8/1995 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, de fecha doce de octubre de mil novecientos noventa y cinco, se autorizó la estructura orgánica de transición que comprendía la creación entre otras de la Comisión de Vigilancia del Consejo de la Judicatura Federal, órgano al que le fue encomendada la preparación de un proyecto de Reglamento interno para aprobación del Pleno, que debía comprender la realización de diversos propósitos, como el seguimiento estricto y riguroso de la aplicación de los recursos del Poder Judicial de la Federación y el logro de su máximo aprovechamiento, así como alcanzar la ejecución plena y el seguimiento de los programas y actividades de los órganos del propio Consejo y la mayor racionalidad administrativa y funcional de los mismos.

El veinticinco de marzo de mil novecientos noventa y ocho, se determinó efectuar una reducción y racionalizar las erogaciones para enfrentar los ajustes presupuestales del gasto público federal, en solidaridad a las medidas que adoptó el Poder Ejecutivo Federal para mantener la disciplina fiscal en el gasto público y garantizar finanzas sanas, y se optó por la supresión de una estructura administrativa como la Secretaría Ejecutiva de Vigilancia, que si bien había cumplido con la tarea encomendada, no resultaba en ese momento prioritaria y su cancelación permitiría mantener inalterados los programas de apoyo a órganos jurisdiccionales

Posteriormente, por Acuerdo General 26/1999, de trece de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, el Pleno del Consejo acordó de nueva cuenta, la creación de la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación y la Secretaría Ejecutiva correspondiente, en atención a su política prioritaria de establecer medios adecuados de vigilancia, información y evaluación, para consolidar sus programas institucionales, con la finalidad de alcanzar un óptimo funcionamiento de las áreas administrativas, de tomar las medidas de apoyo que garanticen la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la

Federación, de preservar la independencia e imparcialidad de sus miembros, cuidando que su actuación sea apegada a los principios de excelencia, profesionalismo y objetividad, así como de efectuar un seguimiento estricto y riguroso del cumplimiento de los propios programas.

La Secretaría Ejecutiva de Vigilancia, Información y Evaluación, depende directamente de la Comisión del mismo nombre, y se encarga de brindar apoyo al Consejo en la implementación de todas aquellas acciones tendientes al eficaz funcionamiento de los órganos y personal del Poder Judicial de la Federación, así como la correcta adopción de criterios con los que se arribe al cumplimiento de los programas establecidos por el Pleno del Consejo, mediante el adecuado seguimiento y continua evaluación de sus objetivos, en razón de ser otro de los órganos del Consejo que tiene a su cargo entre otros puntos importantes, la evaluación y supervisión de los órganos jurisdiccionales y de sus integrantes.

Así pues, dentro del ámbito de sus atribuciones se destacan las siguientes:

*I. Vigilar en el ámbito de su competencia el cumplimiento de los programas institucionales del Consejo de la Judicatura Federal;*

*II. Verificar el debido cumplimiento de los criterios adoptados para el ingreso, capacitación, ascenso, promoción, adscripción, ratificación, reconocimiento, estímulo y remoción del personal del Poder Judicial de la Federación;*

*III. Proponer a la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación las medidas pertinentes para el óptimo funcionamiento de los órganos jurisdiccionales que integran el Poder Judicial de la Federación;*

*IV. Apoyar en el ámbito de su competencia, al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y a la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación;*

*V. Posibilitar el eficaz cumplimiento de las facultades de vigilancia, información y evaluación, mediante la aplicación de las medidas que establezcan el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación;*

**VI.** *Elaborar los estudios en materia judicial que le sean encomendados para el adecuado desarrollo de las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal;*

**VII.** *Dar seguimiento a las acciones que en materia judicial determine el Consejo de la Judicatura Federal;*

**VIII.** *Presentar con la periodicidad que determine la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación, los directorios biográficos del personal del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, así como los demás informes que le sean encomendados por la misma;*

**IX.** *Preparar para la consideración de la comisión respectiva, las políticas de evaluación que se determinen;*

**X.** *Coordinar sus acciones con las de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, para su oportuno y eficaz cumplimiento de las atribuciones que le son propias;*

**XI.** *Verificar que los informes que presenten los diferentes órganos y miembros del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, cumplan con los requisitos de veracidad, exactitud y buena fe.*

### 3.2.4. Secretaría Ejecutiva de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal.

La Secretaría Ejecutiva de Disciplina, dentro de su esfera de competencia, tiene como funciones la planeación, programación, organización, dirección y control de los trámites de los asuntos relativos a la **fiscalización permanente** de la conducta de los miembros del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral; así como el ejercicio de las funciones disciplinarias a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en términos de lo dispuesto por los artículos 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>1</sup>.

El Acuerdo General 5/2000, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, determinó la adscripción de diversas unidades administrativas a su presidencia, el ocho de septiembre del dos mil, y actualizó las atribuciones del Secretariado Ejecutivo, con las direcciones generales que le correspondían, estableciendo respecto a la Secretaría que se analiza en este apartado, lo siguiente:

*"Artículo 31.- Objetivo. La Secretaría Ejecutiva de Disciplina auxiliará a la Comisión de Disciplina con el objeto de lograr un ejercicio responsable, profesional y honorable de la función jurisdiccional."*

*"Artículo 32.- Son atribuciones de la Secretaría Ejecutiva de Disciplina:*

- I. Tramitar los procedimientos administrativos disciplinarios, en términos del Título Octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y de lo dispuesto en este Acuerdo;*

---

<sup>1</sup> El artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone que "La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley. El Consejo de la Judicatura Federal velará, en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de los miembros de este último."

- II. *Ordenar que se practiquen las investigaciones que le encomiende el Pleno o la Comisión de Disciplina, para determinar la responsabilidad de los servidores públicos y empleados de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, y de las Oficinas de Correspondencia Común a éstos, mediante los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, reglamentos y acuerdos que emita el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en materia disciplinaria;*
- III. *Formular denuncias o querellas y presentarlas ante la autoridad competente, en los casos que en términos de la fracción XI del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y, se deba suspender en sus cargos a Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito que aparecieren involucrados en la comisión de un delito, cuando así lo determine el Pleno del Consejo;*
- IV. *Comunicar a la Comisión de Disciplina, para su conocimiento, las quejas o denuncias improcedentes, que el Presidente del Consejo deseche;*
- V. *Solicitar a los promoventes aclaraciones o mayores datos de los escritos en los que se promueva procedimiento de responsabilidad en contra de algún servidor público del Poder Judicial de la Federación, que sean confusos o imprecisos, para darles el trámite correspondiente;*
- VI. *Participar, junto con otros órganos competentes del Consejo, en la elaboración del registro, sistematización, actualización y seguimiento de aquellas conductas calificadas como irregulares y atribuidas a servidores públicos del Poder Judicial de la Federación;*
- VII. *Resguardar los expedientes relacionados con las visitas de inspección;*
- VIII. *Ejecutar los apercibimientos y amonestaciones que le encomiende el Pleno, así como vigilar el cumplimiento de las multas, que en términos de los artículos 81, fracción XXVIII, y*



139 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, determinen imponer tanto el Pleno como su Presidente;

- IX. Realizar los trámites necesarios a fin de que se impongan las sanciones acordadas por el Pleno con apoyo en el artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;
- X. Firmar conjuntamente con el Presidente y el Consejero ponente, las resoluciones que se dicten en los asuntos a los que se refieren las dos fracciones que anteceden, así como certificar las copias y documentos que tenga a la vista relacionados con ellos;
- XI. Girar los oficios mediante los cuales se requiera informe a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación en términos del artículo 134<sup>2</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como las demás comunicaciones necesarias para el desahogo de las pruebas y notificaciones respectivas;
- XII. Vigilar el cumplimiento de las medidas que dicten el Pleno, el Presidente o la Comisión de Disciplina, en términos de la fracción XXXVIII del artículo 81 de la Ley, para el buen servicio y la disciplina en las oficinas de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito, de las Oficinas de Correspondencia Común a éstos y de los Órganos del Consejo;
- XIII. Proponer al Pleno a los Secretarios Técnicos y demás personal de apoyo que haya fijado el presupuesto para el adecuado funcionamiento de la Secretaría, en términos del artículo 86 de la Ley;
- XIV. Realizar los sorteos periódicos a que se refiere el artículo 100 de la Ley, a fin de designar a los visitadores que deben llevar a cabo las visitas ordinarias de inspección a los Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito y Oficinas de Correspondencia Común a éstos, o la modificación de los mismos sorteos por causas supervenientes;
- XV. Comunicar sobre el resultado de dichos sorteos al Pleno para su conocimiento y al titular de la Visitaduría Judicial, a fin de

---

<sup>2</sup>Artículo 134 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que establece los lineamientos del procedimiento para la determinación de las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

*que este último elabore el Programa de Visitas, de conformidad con los Acuerdos Generales correspondientes;*

- XVI. Solicitar a la Visitaduría Judicial se practiquen visitas extraordinarias de inspección cuando así lo determine el Pleno, en los términos que dispone el artículo 102 de la Ley, o integrar comités de investigación, indicando específicamente la irregularidad sobre la que versará la inspección;*
- XVII. Elaborar el proyecto de dictamen para ser sometido a la consideración de la Comisión de Disciplina, dentro de los treinta días siguientes a la recepción de las actas que se levanten con motivo de una visita ordinaria o extraordinaria de inspección, con excepción de aquellos casos en que por causa justificada se requiera mayor tiempo para emitirlo; cuando no resulte alguna responsabilidad, dar cuenta únicamente a dicha Comisión para que, en caso de que exista irregularidad o deficiencia, sea ésta, a través del Secretario Ejecutivo, quien emita las recomendaciones necesarias al órgano jurisdiccional que corresponda para que se corrija;*
- XVIII. Integrar y tramitar el expediente de denuncia respectivo, en caso de que, del análisis de un acta de visita, el Pleno estime que pueda existir causa de responsabilidad, y*
- XIX. Las demás que determinen el Pleno y la Comisión de Disciplina.”*

### **3.2.5. Procedimiento de Responsabilidad.**

La responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos judiciales federales, deriva, aún cuando parezca redundante, de las faltas administrativas reflejadas durante el desempeño de su cargo, lo que da como consecuencia, una conducta evidente que se sujeta a investigación, y en su caso, se sanciona administrativamente, por una parte; y dependiendo de su calidad y trascendencia, se el servidor público puede ser sujeto de que le sean aplicadas sanciones de otra índole.

Cabe señalar, que para efectos de este apartado, únicamente se atenderá lo concerniente a la responsabilidad administrativa de la que conoce el Consejo de la Judicatura Federal.

Así pues, los servidores públicos judiciales en el ámbito federal y en particular aquellos que forman parte del esquema de carrera judicial, hasta su más alto nivel, deben conducirse de acuerdo al compromiso general de servir y no de servirse o beneficiarse, con sus actividades o a través de ellas; además de que para el cabal cumplimiento de sus tareas, por demás delicadas y complejas que éstas sean, deben mantenerse en constante preparación y actualización.

Resulta aparentemente fácil, el hecho de fincar responsabilidad administrativa a los servidores públicos judiciales, y en particular a los jueces y magistrados federales, sin embargo, la función de los juzgadores no es simple, toda vez que su tarea cotidiana es sumamente delicada.

Habrà que trasladar a nuestras consideraciones presentes, que los juzgadores federales, no sólo son ellos en su función, sino sus circunstancias, es decir, el juez está sujeto a los problemas de la administración e impartición de justicia; y, uno de los principales, reside en los requerimientos sociales, lo que según Daniel Herrendorf, señala, ha generado un verdadero "shock demográfico" ante los tribunales; los juzgadores no se dan abasto en su tarea, ya que se encuentran congestionados y atosigados con su labor cotidiana, aunado a esto, los problemas de las grandes ciudades, que suelen radicar ante su jurisdicción, de lo que obviamente no pueden evadir tanto en lo personal, y mucho menos en lo que atañe a su labor.<sup>3</sup>

La realidad es una situación de congestión de tribunales y muchas veces a la falta de atención por parte de éstos, a quienes acuden o pretenden acceder a la justicia, no por dejar de prestar el servicio de forma oportuna y adecuada, sino por falta de equipamiento y una deficiente plantilla de personal técnico y calificado para

---

<sup>3</sup> E. HERRENDORF, Daniel. *El poder de los jueces*. Tercera Edición, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1998.

desarrollar sus labores, generando así en la mayoría de las ocasiones, inconformidades entre quienes promueven y acuden a los tribunales a demandar justicia.

Se piensa bajo una lógica práctica, que resulta sumamente difícil ser u ostentarse como juez, no obstante, por otro lado, se esperan los mejores resultados de quienes imparten y administran justicia, sin ni siquiera saber los deberes y facultades de toda clase a que están sujetos, y que deben observar para el mejor desempeño de su función.

El hacer o dejar hacer, es en sí, una facultad discrecional que, con arreglo a la ley, el juzgador tiene la anchura o estrechez de realizar cierta conducta, respetando dicho marco legal o salirse de él no sólo en el fondo del asunto a resolver dentro de su jurisdicción, sino en el trámite que este mismo importa, es decir, administrativo.

En el momento en que un juzgador federal, o algún otro servidor público judicial, se encuentra en la línea fronteriza entre lo permitido y lo no permitido, e invade una conducta que no esté permitida o que sea propia, es decir, una falta de las que generan una queja administrativa o una denuncia, y que puede además implicar una probable responsabilidad administrativa, susceptible de ser investigada, y en su caso resuelta por la Comisión de Disciplina y el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, así como sancionada por éste último.

Resulta conveniente comentar que el grueso de las responsabilidades que le toca conocer al Consejo de la Judicatura Federal, proviene de la conducta indebida desplegada por jueces de Distrito y magistrados de Circuito, así como de secretarios de juzgados y tribunales federales, debido a los errores en que incurren estos funcionarios, los que pueden ser de dos tipos, ya sean de contenido jurisdiccional, o bien los atribuibles a su conducta como jueces o magistrados.

En la obra "El Procedimiento Disciplinario", de Alejandro Álvarez Cárdenas, este especialista, indica que la responsabilidad de los servidores públicos judiciales es concebida de distintas maneras; y que son diversas las acepciones en

torno a la responsabilidad en el ámbito de la justicia. Al respecto Guido Santiago Tawil, manifiesta que quienes son parte de esta generación de responsabilidad de la justicia, son susceptibles de encuadrar en las tres teorías:

- 1) Hay quienes limitan el reconocimiento de la responsabilidad aquella producto de las actuaciones del Poder Judicial que no son estrictamente judiciales.
- 2) Aquellos que admiten una responsabilidad más amplia, en tanto exista dolo, culpa o negligencia inexcusable.
- 3) Hay quienes consideran suficiente para su reconocimiento la configuración de culpa o negligencia simple.<sup>4</sup>

En realidad, las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, tratándose de responsabilidades de los servidores públicos judiciales, se comprenden mejor al atender a la Exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>5</sup>, en su apartado de Responsabilidades, que se inserta a continuación:

*" De las responsabilidades.*

*Esta iniciativa contempla un sistema propio de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, a fin de lograr un ejercicio más responsable, profesional e independiente de la función judicial, sancionando conductas que impiden o dañan dichos objetivos. Ello, sin menoscabo del principio de inamovilidad que debe mantenerse como otra de las garantías judiciales para asegurar la independencia de la función.*

---

<sup>4</sup> **ÁLVAREZ CARDENAS**, Alejandro. *El procedimiento Disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal*. Editorial Porrúa, S.A., México, 2001, p. p. 45-49.

<sup>5</sup> *Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, publicado en el Diario de Debates del Senado de la República el 18 de abril de 1995.

*El título relativo reglamenta el Título Cuarto de la Constitución, estableciendo los sujetos de responsabilidad en el servicio público del Poder Judicial Federal, las sanciones administrativas que les son aplicables, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.*

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

*Atendiendo al mandato constitucional de establecer en ley las causas de remoción para magistrados de circuito y jueces de Distrito, se propone que la remoción tenga lugar sólo cuando las faltas en que incurran sean consideradas graves por la misma ley.*

*Además, con el propósito de garantizar legalidad de las resoluciones que impongan sanciones administrativas consistentes en la destitución del puesto respecto de los servidores antes mencionados, se da la posibilidad de impugnar tales resoluciones mediante el recurso de revisión administrativa.*

*Lo anterior, busca equilibrar el derecho de los particulares a gozar de una administración de justicia honesta y eficiente, y la garantía de estabilidad de que deben gozar los titulares de nuestros órganos jurisdiccionales. Para la determinación de las autoridades competentes, se consideró la gravedad de las infracciones como los servidores públicos sujetos al procedimiento. De esta manera, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será competente para sancionar las faltas graves de sus servidores, y su presidente lo será para sancionar el resto de las faltas.*

*El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal será competente para aplicar las sanciones de destitución e inhabilitación de magistrado de circuito, jueces de distrito, así como en los casos en que junto con los funcionarios citados concorra algún otro del Poder Judicial de la Federación; el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal, será competente para sancionar los casos no comprendidos para el Pleno.*

*Por otro lado, para evitar la acumulación y rezago en el conocimiento de los asuntos, se prevé que el Pleno del Consejo de la Judicatura, pueda establecer por medio de acuerdos generales los casos en los que la Contraloría del Poder Judicial conozca, determine y aplique las sanciones en materia de responsabilidad de servidores públicos.”*

Del texto anterior, se deduce, en primer término, que se consigna un procedimiento administrativo ágil y expedito para la determinación de responsabilidades administrativas y aplicación de sanciones, en el que el servidor público presuntamente responsable cuenta con las garantías constitucionales de audiencia y defensa de sus derechos. Así pues, la misma ley, señalaba a los órganos competentes para la aplicación de las sanciones que la misma preveía.

Al establecer las causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se introdujeron los supuestos de responsabilidad más característicos o representativos de la función jurisdiccional, como lo son, aceptar consignas de cualquier fuente que influyan o determinen el sentido de su resolución, la emisión de opiniones que impliquen prejuzgar sobre alguna materia que sea o pudiera ser del conocimiento de los tribunales federales, aceptar comisiones o encargos que afecten la independencia del Poder Judicial, e inmiscuirse en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del mismo, además de aquellas causales señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro.

### 3.2.5.1. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 131, enumera las causales de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, las cuales a decir, son las siguientes:

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

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

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

*IV. Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos;*

*V. Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;*

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

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

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



*IX. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;*

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

*XI. Las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional, y*

*XII. Las demás que determine la ley.”*

De acuerdo a lo señalado anteriormente, el ordenamiento de referencia, establece claramente un procedimiento para determinar las responsabilidades en las que pueden llegar a incurrir los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, y en su caso, también llamado Disciplinario, en atención a las sanciones que pueden llegar a imponerse en caso de quedar demostrada plenamente la conducta impropia o inadecuada de un servidor público judicial.

Por lo que hace a la competencia en materia disciplinaria, ésta corresponde al Consejo de la Judicatura Federal, la que se encuentra delimitada por la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con excepción de lo relativo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Federal Electoral, reduciendo su actuación a los servidores públicos del mismo Consejo de la Judicatura, y a todos y cada uno de los integrantes de los órganos jurisdiccionales.

Seguidamente, en el artículo 81, fracciones XII y XXXVI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, relativo a las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, se establecen las facultades disciplinarias en el sentido de que es el citado órgano colegiado el encargado de resolver inconformidades hechas valer en contra de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación a través de quejas administrativas y denuncias, a fin de determinar la responsabilidad de aquéllos.

La Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal, es el órgano encargado de resolver las quejas administrativas improcedentes, infundadas, sin materia y sobreesídas, así como las denuncias en donde no se acrediten causas de responsabilidad administrativa por parte de los servidores públicos judiciales. En tanto que, el Pleno del Consejo, resuelve aquellos expedientes declarados fundados, en donde se acrediten causas de responsabilidad administrativa en contra de funcionarios judiciales. El Pleno también conoce de apercibimientos, amonestaciones y multas que se imponen a los promoventes de las quejas administrativas cuando éstas falten al respeto al Poder Judicial de la Federación o algunos de sus miembros, y cuando interpongan sin motivo alguno la inconformidad de acuerdo a lo que prevén los artículos 81, fracción XXVIII, y 139 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.<sup>6</sup>

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 132 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se puede dar la apertura a la substanciación del procedimiento disciplinario de tres formas:

- a) De oficio;
- b) Por queja administrativa; y,
- c) Denuncia

En los casos *de oficio*, se entiende que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación solicita al Consejo de la Judicatura Federal la investigación a determinados servidores públicos judiciales; o bien el Pleno del Consejo así lo estima conveniente; o la misma Comisión de Disciplina formula una petición.

---

<sup>6</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; *Artículo 81, fracción XXVIII*: "Apercibir, amonestar e imponer multas hasta de ciento ochenta días del importe del salario mínimo general vigente del Distrito Federal al día de cometerse la falta a aquellas personas que falten el respeto a algún órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación en las promociones que hagan ante el Consejo de la Judicatura Federal."

Artículo 139: "Si el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal o su presidente estimaren que la queja fue interpuesta sin motivo, se impondrá al quejoso o a su representante, o abogado, o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario mínimo tomando como base el vigente en el Distrito Federal al momento de interponerse la queja."

La parte operativa de esta investigación queda a cargo de la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, quien interactúa con la Visitaduría Judicial y en su caso con la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

Respecto a las *quejas administrativas* interpuestas ante el Consejo, representa la importancia que éstas tienen como el medio por el cual los promoventes recurren a ellas para denunciar probables faltas administrativas cometidas por los servidores públicos judiciales, es decir, es el medio administrativo-disciplinario usual, para denunciar conductas indebidas originadas por irregularidades en la función de los actuarios judiciales, secretarios, jueces de Distrito y magistrados de Circuito.

El anteriormente citado artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su fracción XII, determina que el Consejo de la Judicatura está facultado para resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de servidores públicos en términos de lo que dispone esa ley, incluyendo aquellas que se refieran a la violación de los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>7</sup> por parte de los correspondientes miembros del Poder Judicial de la Federación, salvo los que se refieran a los miembros de la Suprema Corte de Justicia.

Del mismo modo, las jurisprudencias y tesis aisladas permiten entender el sentido de la queja administrativa y sus alcances. Sin embargo, dos de las jurisprudencias vigentes son de vital importancia y útiles para revelar la naturaleza de la queja administrativa y advertir que no obstante en el foro se confunde la queja administrativa con el recurso de queja (jurisdiccional), como uno más de los recursos que en materia de amparo se contempla, y a su vez le confunden como si ésta fuese un recurso administrativo.

---

<sup>7</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Art. 101; Primer Párrafo: “Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los **Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal**, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia...” Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis.

La queja administrativa es sólo el medio administrativo-disciplinario por el cual se acciona la facultad constitucional y legal del Consejo de la Judicatura Federal de investigar, y en su caso establecer, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Poder Judicial Federal.

Los criterios jurisprudenciales de referencia, emitidos por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son los números 15/90 y 15/91<sup>8</sup>, que establecen lo siguiente:

**Registro No. 205872**

**Localización:**

*Octava Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
VI, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1990*

*Página: 85*

*Tesis: P. /J. 15/90*

*Jurisprudencia*

*Materia(s): Común*

**Rubro: QUEJA ADMINISTRATIVA. NO ES UN RECURSO POR VIRTUD DEL CUAL SE ESTUDIE, ANALICE Y RESUELVA SOBRE LA LEGALIDAD DE UNA RESOLUCION.**

**Texto:** *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.*

**Registro No. 205811**

**Localización:**

*Octava Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
VII, Mayo de 1991*

*Página: 26*

*Tesis: P. /J. 15/91*

*Jurisprudencia*

*Materia(s): Común*

---

<sup>8</sup> Visibles en las páginas 19 y 20 respectivamente de las Gacetas números 35 y 41 del Semanario Judicial de la Federación.

**Rubro:** *QUEJA ADMINISTRATIVA. VERSA SOBRE IRREGULARIDADES ATRIBUIDAS A FUNCIONARIOS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL Y NO SOBRE CRITERIOS JURIDICOS.*

**Texto:** *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.*

En el mismo tenor, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, emitió la siguiente tesis aislada:

**Registro No.** 222310

**Localización:**

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
VIII, Julio de 1991

Página: 200

Tesis Aislada

Materia(s): Civil

**Rubro:** *QUEJA PROCESAL Y QUEJA ADMINISTRATIVA, DIFERENCIAS. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).*

**Texto:** *El sistema jurídico vigente en el Estado de Jalisco, instituye dos tipos de quejas, la procesal y la administrativa; la primera procede en los casos que se previenen en los artículos 463 y 464, del Código de Procedimientos Civiles en vigor y se tramita conforme a los artículos 465 a 468, de la misma legislación, mientras que la segunda, procede en los casos puntualizados en el artículo 65, de la Ley Orgánica del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco y genéricamente, se interpone, contra todos aquellos actos u omisiones indebidos o negligentes del juzgador o de algunos funcionarios judiciales, que se aparten de la rectitud y que puedan causar desprestigio al buen nombre de la justicia.*

Tanto la queja procesal como la administrativa tienen motivos y consecuencias diferentes entre sí; los motivos de la primera están precisados en los artículos 463 y 464 de la ley en consulta y los de la segunda, los contempla el artículo 65 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad, y respecto de las consecuencias, aquella tiene como objetivo enmendar el error en que hubiera podido incurrir la responsable, por lo que es posible obtener la confirmación, modificación o revocación de una decisión judicial, en tanto que la segunda, provoca la aplicación de alguna de las sanciones establecidas en el artículo 67, de la Ley Orgánica antes expresada, como pueden ser el extrañamiento, la amonestación en privado, la amonestación pública, la multa hasta por el importe de diez días de sueldo, la suspensión sin goce del sueldo hasta por seis meses y el cese; lo que quiere decir, que mientras la queja procesal tiene los efectos de un verdadero recurso al igual que la revocación o la apelación, la queja administrativa constituye un medio para en su caso imponer sanciones disciplinarias, mas nunca trae como consecuencia la confirmación, modificación o anulación del acto impugnado, sino que sólo repercute en la aplicación de aquella medida, esto es, que atento a los fines que persigue este último medio de impugnación, su resultado redundará exclusivamente en la buena marcha de la administración de justicia, pero sin que salga del ámbito meramente administrativo, ni por ende, tiene trascendencia en relación con los actos o reclamaciones que la provocan por más que estén íntimamente ligados con el juicio formal del que provienen.”

La queja administrativa se acciona a instancia de parte y cualquier persona puede acercarse al Consejo de la Judicatura Federal e interponer queja administrativa en contra de los servidores públicos judiciales.

Según Alejandro Álvarez Cárdenas, son dos los elementos que perfilan la queja administrativa:

- Es el medio administrativo-disciplinario que se acciona a instancia de parte interesada.

- Su objetivo es evidenciar a través de pruebas fehacientes la responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos judiciales buscando se les sancione a los mismos.<sup>9</sup>

Por otra parte, me parece importante comentar que la incidencia con que se opera este medio administrativo-disciplinario muestra avances significativos, tal y como se comenta en el criterio jurisprudencial que obra a continuación:

**Registro No.** 197484

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VI, Octubre de 1997

Página: 187

Tesis: P. CXLV/97

Tesis Aislada

Materia(s): Común

**Rubro:** 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.**

**Texto:** “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 por los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, sí pueda apreciar de manera directa los fundamentos y motivos expuestos, ya en una determinación procesal o en un fallo y 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.”

La queja administrativa, como ya se apuntó, con el tiempo se nutre de las partes que intervienen en ella, dando como resultado el que se cumpla con los objetivos para la

---

<sup>9</sup> **ÁLVAREZ CARDENAS**, Alejandro. *El procedimiento Disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal*. Editorial Porrúa, S.A., México, 2001, p. p. 63.

cual fue institucionalizada, y que al actualizarse cobra mayor fuerza y confiabilidad en el ámbito del derecho positivo.

Por lo que respecta a la *denuncia*, se presenta ante el Consejo de la Judicatura Federal, por cualquier persona, por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o por el Ministerio Público Federal, y de manera anónima; y esencialmente es el medio a través del cual el Consejo, conoce de una autoridad las probables faltas susceptibles de constituir responsabilidad en contra de los servidores públicos judiciales, su integración en la mayoría de los casos es resultado de las visitas de inspección por parte de la Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura, formando así un dictamen por parte de la Secretaría Ejecutiva de Disciplina para que una vez validado éste por el Pleno del Consejo se proceda, conforme al turno, resolver la denuncia planteada.

Ahora bien, es importante señalar que la queja administrativa y la denuncia aunque persiguen el mismo fin, en esencia son distintas, toda vez que la queja administrativa busca a través del superior el que se le imponga al servidor público judicial federal una sanción administrativa; y la denuncia, la participación a la autoridad de un hecho con el fin de obtener una resolución administrativa favorable.

A continuación, se indica el trámite que se da a las quejas administrativas:

I. La apertura del procedimiento disciplinario inicia a instancia de parte, en el momento mismo en que el interesado presenta un escrito de queja, es decir, un escrito de inconformidad relatando los hechos que éste considera le vulnera el proceder del juzgador o servidor público judicial, revelando una posible conducta indebida desplegada por aquél. El promovente debe acompañar las pruebas que estime necesarias para la comprobación de su dicho.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Artículo 132 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: El procedimiento para determinar las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación a que se refiere este Título se iniciará de oficio, por queja o denuncia presentada por cualquier persona, por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o por el agente del Ministerio Público Federal. Las denuncias anónimas sólo serán tramitadas cuando estén acompañadas de pruebas documentales fehacientes.

Las denuncias que se formulen deberán estar apoyadas en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y presumir la responsabilidad del servidor público denunciado.



II. El Consejo de la Judicatura Federal recibe la inconformidad y procede, mediante acuerdo de presidencia a formar y registrar la queja administrativa, se tienen por admitidas o desechadas las pruebas que aporta en términos del artículo 206 del Código Federal de Procedimientos Penales, de aplicación supletoria en el procedimiento disciplinario. Se manda solicitar al servidor público judicial contra quien se endereza la queja administrativa rinda informe según se desprende de lo establecido en el artículo 134, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La supletoriedad a que se hace referencia en el párrafo que antecede, se explica de manera más contundente en el criterio jurisprudencial que se transcribe a continuación:

**Registro No.** 200186

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
III, Marzo de 1996

Página: 466

Tesis: P. XXII/96

Tesis Aislada

Materia(s): Penal, Administrativa, Común

**Rubro: RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON APLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.**

**Texto:** El Código Federal de Procedimientos Penales, y no su similar el de Procedimientos Civiles, es el ordenamiento aplicable supletoriamente en los procedimientos seguidos en las quejas administrativas que tengan por objeto investigar si la conducta de los Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales funcionarios deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su caso, fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Lo anterior porque esta Ley establece, en su artículo 45, que "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales", lo cual excluye de considerar para ese efecto al Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentra en el Capítulo

IV, relativo a las disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo (procedimiento en el juicio político), pues la redacción de ese artículo permite establecer con claridad que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los que se encuentra el seguido por el Consejo de la Judicatura Federal en contra de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito.

III. Recibido el informe y desahogadas las pruebas, si se presentaren, se tendrá que resolver dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia o existencia de responsabilidad en donde ésta la última lleva a la imposición de la o las sanciones administrativas correspondientes al infractor de la misma, notificándose dentro de las setenta y dos horas.

IV. El asunto será remitido por la Comisión de Disciplina al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal a fin de citar al presunto responsable a audiencia, independientemente de lo previsto en el punto II descrito, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa, señalando el lugar, día y hora para tal efecto (entre la fecha de citación y la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles), en donde se podrán ofrecer pruebas y alegatos. En el supuesto que del informe o de la audiencia no se arrojen los elementos necesarios para resolver el asunto, se podrán solicitar otros informes o citar cuantas veces sea necesario a audiencia a fin de completar la investigación en el caso en concreto.

V. En cualquier momento previo o posterior a la recepción del informe o a la celebración de la audiencia, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal determinará como acuerde y siempre que a su juicio así convenga, para la conducción a continuación de las investigaciones de las probables responsabilidades del funcionario judicial, suspenderlo temporalmente en su encargo o funciones hasta en tanto se concluya con las investigaciones, sin importar la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento disciplinario. En el supuesto de que el servidor público judicial federal no resultare responsable, será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debiera haber recibido durante el tiempo de su suspensión, en caso contrario, estará sujeto a que se le califique la falta y se le sancione de acuerdo a la ley.

Por lo que respecta al trámite de las denuncias, resulta ser el mismo que el de las quejas administrativas, con la salvedad de que el denunciante presenta escrito de denuncia, relatando los hechos que éste considera vulneran al Poder Judicial Federal por el proceder del juzgador o servidor público judicial. Trámite que se desahoga a través de las visitas de inspección al órgano jurisdiccional respectivo, emitiéndose un acta que da pie a la elaboración de un dictamen y que una vez aprobado éste por la Comisión de Disciplina y por consiguiente el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se procede a través de un acuerdo de presidencia del Consejo a registrar y estructurar de manera formal la denuncia.

### **3.2.5.2. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

Fue el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual estuvo vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro, en que fue sustituida parcialmente por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El objeto de estos ordenamientos, es regular el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de<sup>11</sup>:

*I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;*

*II.- Las obligaciones en el servicio público;*

*III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;*

*IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y*

*V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.*

---

<sup>11</sup> Artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. Publicado el trece de marzo de dos mil dos, en el Diario Oficial de la Federación.

Así pues, en el Capítulo I, del Título Segundo de la Ley en estudio, se describen los principios que rigen la función pública, sujetos a responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público, por lo que, resulta importante destacar el contenido del artículo 8 de ésta, artículo 47 de la ley anterior, toda vez que su aplicación se encuentra presente en la tramitación y resolución de las quejas administrativas y denuncias que se presentan ante el Consejo de la Judicatura Federal:

*“ARTÍCULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:*

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

*II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;*

*III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;*

*IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;*

*V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;*

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

*VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra*

*disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;*

*VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;*

*IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;*

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

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

*El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;*

*XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o*

*comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.*

*Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.*

*Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;*

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

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

*XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;*

*XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;*

*XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;*

*XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;*

*XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;*

*XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*

*XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;*

*XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;*

*XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y*

*XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.*

*El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas. “*

Al analizar el contenido del artículo referido, se puede deducir que marca los lineamientos generales a partir de los cuales el Consejo de la Judicatura Federal tramita los procedimientos disciplinarios de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, por lo que se le considera de gran relevancia en esta materia, ejemplo de lo cual, se reproduce el siguiente criterio jurisprudencial a decir:

**Registro No. 194078**

**Localización:** Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
IX, Mayo de 1999

Página: 25

Tesis: P. XXV/99

Tesis Aislada

Materia(s): Común

**Rubro:** RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. INTERPRETACIÓN DE LA CAUSA PREVISTA EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

**Texto:** Conforme a lo dispuesto en la fracción XI del artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional, señalando este último precepto en su fracción I, entre aquellas, el no "cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión". De la interpretación literal de este supuesto normativo deriva que la causa de responsabilidad prevista en él contiene dos hipótesis relacionadas, la primera, consistente en el deber de cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado al servidor público, y la segunda, conforme a la cual los servidores públicos deberán abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión. De ahí, que la conducta que colma alguna de tales hipótesis encuentra una distinción de origen, pues en el caso de la primera debe estimarse que para valorar el cumplimiento de la máxima diligencia en el servicio



encomendado, el órgano de control ha de tomar en cuenta el cúmulo de actividades desarrolladas por el servidor público, durante el lapso en que ha desempeñado el cargo, y en el caso de la función judicial, deberá apreciar los factores que han incidido en su desempeño, como son, la carga de trabajo con que cuente el juzgado o tribunal; la premura con que deban resolverse los asuntos; la complejidad de los mismos, sea por el volumen, por la dificultad del problema jurídico a resolver o por ambas; y, en general, todas aquellas circunstancias que tengan relación con los elementos materiales y humanos con que cuente el juzgador para apoyarse en su actividad. En cambio, respecto de la segunda hipótesis, para su actualización basta una conducta singular, que valorada conforme a los factores antes expuestos, provoque la suspensión o deficiencia del servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión y que, por ende, lleve a concluir que el servidor público no cumple con la máxima diligencia el servicio encomendado.

### 3.2.5.3. Sanciones aplicables y Recursos procedentes.

Los sentidos de las resoluciones disciplinarias son el resultado de la deliberación del Consejo de la Judicatura Federal en Pleno, con apego a la Constitución Política y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para determinar en su oportunidad la responsabilidad o no de los servidores públicos judiciales. En otras palabras, el Consejo de la Judicatura, al momento de resolver sobre la probable conducta indebida o no de los servidores públicos judiciales, emite determinados sentidos, los que se dividen según la pertenencia a las quejas administrativas o denuncias:

<b>QUEJA ADMINISTRATIVA</b>	<b>DENUNCIA</b>
Improcedentes, infundadas, sin materia, sobreseídas	Sin acreditar responsabilidad
Fundadas	Acreditación de responsabilidad

La mejor manera de ejemplificar los criterios que sigue el Consejo de la Judicatura para determinar los sentidos de las resoluciones es a través de los criterios de la Comisión de Disciplina y Pleno del Consejo, así como las jurisprudencias y tesis que el Pleno de la Suprema Corte va emitiendo y que con el paso del tiempo sienta precedentes en materia disciplinaria.

La **improcedencia** en la queja administrativa, denota la falta misma de la procedencia, esto es, la carencia o fundamento u oportunidad. La teoría procesal indica que lo improcedente es falto a la legalidad, sinónimo de improcedencia, que se traduce en la carencia de derecho y de fundamento legal, en otras palabras, la improcedencia en el contexto administrativo-disciplinario advierte la imposibilidad de acceder al estudio de la conducta desplegada por el servidor público del Poder Judicial Federal.

El sentido **infundado o fundado** en que resulta una resolución disciplinaria derivada de la queja administrativa, revela en el primero de los supuestos, que no obstante que procede la revisión de la conducta del funcionario judicial, se carece de elementos suficientes que estimen el fundarla, por lo que en el caso de presentarse el segundo de los supuestos, es decir, fundar la queja administrativa, lleva al otro extremo y como probable consecuencia el imponer una sanción de carácter administrativa.

En el pasado, la queja administrativa se declaraba **sin materia**, cuando el servidor judicial dejaba de serlo, no obstante, con la instalación de la Comisión de Disciplina del Consejo, se adoptó el criterio de no declarar sin materia tal supuesto, por el contrario, se resuelve y se ordena se integre la resolución disciplinaria al expediente personal del ex-servidor público judicial, esto con la intención de que si en el futuro la misma persona vuelve a solicitar su ingreso al Poder Judicial Federal, sirva como antecedente la resolución que para entonces deberá obrar en su expediente personal, sin el ánimo de hacer válida la resolución y mucho menos obrar de manera arbitraria al querer aplicar la sanción, que probablemente para ese tiempo, inclusive, ya prescribió.

Del mismo modo, la denominación **sin materia** encuentra eco al momento en que el formulante de la queja administrativa desiste de ella, según el criterio prescrito por la siguiente tesis jurisprudencial:

<p><b>Registro No.</b> 206609 <b>Localización:</b> Octava Época Instancia: Tercera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación XIII, Junio de 1994 Página: 246 Tesis: 3a. XXXV/94 Tesis Aislada Materia(s): Común</p>
--

**Rubro:** QUEJA ADMINISTRATIVA. QUEDA SIN MATERIA CUANDO EL FORMULANTE DESISTE DE ELLA.

**Texto:** La materia de una queja administrativa, conforme a lo dispuesto por las fracciones VI y X del artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la constituye el examen de las irregularidades imputadas por el formulante de la misma a un funcionario judicial, por lo que si aquél desiste, desaparece la materia de la queja, procediendo, por ende, ordenar el archivo del expediente.

No obstante lo anterior, el Consejo de la Judicatura aplica otro criterio respecto al término *sin materia* de una queja administrativa, pues se tiene el razonamiento de que no pueden extinguirse los efectos procesales de las actuaciones previas al desistimiento, pues el interés del quejoso es irrelevante en un procedimiento disciplinario, ya que no se valora el derecho del quejoso, ni se renuncia al mismo, sino los hechos y las pruebas aportadas sobre determinada conducta judicial. Por otra parte, toda vez que la actuación y la conducta de los funcionarios judiciales es de orden público en tanto propicia el bienestar público común, el derecho de un particular o de cualquier quejoso a desistirse, debe ceder ante el respeto que debe brindarse al orden aludido.

En lo relacionado con el *sobreseimiento* en la queja administrativa se debe decir que el sobreseer puede significar desistir de un empeño o pretensión; el que un órgano jurisdiccional suspenda un proceso por considerar que no hay causas que justifiquen la acción de la justicia, o bien que por tal motivo no se entre al fondo de un asunto.

Hablar de sobreseimiento, de inmediato traslada la idea a un término procesal-jurisdiccional, y por lo regular, remite a la ley de Amparo, en su apartado respectivo, por lo que la naturaleza del mismo se ubica más en el ámbito jurisdiccional que en el administrativo.

Asimismo, sobre el tema del sobreseimiento en materia de quejas administrativas, en la sesión de la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal de fecha veintitrés de junio de mil novecientos noventa y ocho, dictó:

“Debe decretarse el sobreseimiento cuando el funcionario en contra del cual se endereza una queja administrativa, fallece, así como, respecto de aquellas que ya fueron resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

Ahora bien, en relación a las resoluciones disciplinarias derivadas de las denuncias, se acreditan o no las causas de responsabilidad reveladas por los funcionarios judiciales. La acreditación o desacreditación se sujeta a la revisión de similares elementos contenidos en autos para las quejas administrativas tales como el acta de inspección, dictamen, informe de los funcionarios judiciales y en su caso, las comparecencias de éstos, la valoración de pruebas y todo aquello que pudiera resultar superveniente para la integración del expediente.

Previo a la emisión de las resoluciones que deben recaer a las quejas administrativas y a las denuncias, se da la calificación de las faltas administrativas y la determinación de sanciones disciplinarias, ya que el establecer la falta administrativa e imponer la sanción correspondiente, lleva su propio procedimiento.

En estricto sentido las faltas únicamente pueden calificarse por el Consejo de la Judicatura Federal como leves o graves, sin que existan medias e intermedias, no obstante, la costumbre ha llevado a establecer los criterios en ocasiones a dar los calificativos de: levisimas, medianamente leves, casi graves, no tan graves, menos que graves o gravísimas, por citar algunos ejemplos.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 136, indica que:

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

*En todo caso, se considerarán como faltas graves, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones XI a XIII, y XV a XVII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las fracciones I a VI del artículo 131 de esta ley, y las señaladas en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”*

De cualquier forma, hay que hacer mención que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue sustituida, a partir del trece de marzo de dos mil dos, por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en la que, en sus artículos 13, 14, 15, 16 y 17, se establecen las sanciones a que

se pueden llegar hacer acreedores los servidores públicos, previa calificación de la falta administrativa y procedimiento disciplinario a que hayan sido sujetos.

Así pues el artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece las siguientes sanciones:

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

Es pertinente indicar que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, también puede aplicar sanciones a los particulares en los siguientes supuestos:

- a) *Apercibimiento, amonestación e imposición de multas, hasta de 180 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al día de cometerse la falta a las personas que falten al respeto a algún órgano o miembro del Poder Judicial Federal en las promociones que haga ante el Consejo de la Judicatura Federal.*
- b) *El Consejo de la Judicatura Federal podrá imponer al quejoso, representante o abogado, o ambos, cuando se interponga queja administrativa sin motivo alguno, una multa de 120 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al momento de interponerla queja administrativa.*

Las sanciones disciplinarias limitan el curso normal dentro de la carrera judicial para aquellos que se ven afectados con las mismas, obligan al Consejo de la Judicatura Federal a obrar con cautela sobre las consideraciones que debe tomar respecto a ratificación de titulares o en movimientos de personal.

En cuanto a los medios de impugnación para determinadas resoluciones del Consejo de la Judicatura, la ley contempla el ***Recurso de Revisión Administrativa***, el cual debe substanciarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien se constituye en

órgano revisor de las resoluciones que en este sentido emite el Consejo, y podrá interponerse en contra de:

- Resoluciones de nombramiento o adscripción con motivo de un examen de oposición por cualquiera de las personas que hubieran participado en él.
- Resoluciones de remoción, por el juez de Distrito o magistrado de Circuito afectado y, de la adscripción y cambio de adscripción cuando se hubiere negado.

Por lo que respecta a las resoluciones disciplinarias contra las que no procede el Recurso de Revisión Administrativa, emitidas por uno o varios órganos del Consejo de la Judicatura, a excepción del Pleno, en consecuencia de un procedimiento disciplinario entablado en contra de cualquiera de los miembros del Poder Judicial Federal, únicamente procede el **Juicio de Amparo en la vía Indirecta**, el que, obviamente y por su naturaleza, no se considera como recurso, sino como medio de defensa de garantías.

Resulta pertinente analizar brevemente la naturaleza de la procedencia del citado Juicio de Amparo Indirecto, en consecuencia de lo señalado en el párrafo que antecede, ya que en la práctica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las resoluciones que emite el Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables, tal y como lo señala la siguiente Tesis Aislada:

**Registro No.** 191696

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XI, Junio de 2000

Página: 36

Tesis: P. LXXXIII/2000

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

**Rubro: REVISIÓN ADMINISTRATIVA. LOS ACUERDOS QUE EMITE EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA EL ADECUADO EJERCICIO DE SUS FUNCIONES, NO SON IMPUGNABLES DE MANERA AUTÓNOMA E INDEPENDIENTE A TRAVÉS DE TAL RECURSO Y SÓLO SERÁ POSIBLE IMPUGNAR SU APLICACIÓN CON MOTIVO DEL NOMBRAMIENTO, ADSCRIPCIÓN, CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN O REMOCIÓN DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO O JUECES DE DISTRITO.**

Las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables, es decir, las determinaciones que emite, ya sea en acuerdos generales o a manera de resoluciones de casos concretos, gozan de total y absoluta definitividad, salvo los casos en que expresamente la Constitución General y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación permiten que sean revisados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del recurso de revisión administrativa, entre los cuales no se encuentran los acuerdos que emite el citado consejo para el adecuado ejercicio de sus funciones, pues dicho medio de defensa es excepcional y sólo opera en cuatro específicos casos, esto es, respecto a la designación, adscripción, cambio de adscripción y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. No obstante el hecho de que tales acuerdos no sean legalmente impugnables de manera autónoma e independiente, ello no puede tener el alcance de provocar que tampoco pueda impugnarse su aplicación, cuando ocurre en alguno de los diversos actos en que sí procede el recurso de revisión administrativa, pues finalmente el Consejo de la Judicatura Federal, como autoridad, tiene la obligación de fundar y motivar sus actos, de manera que es factible que cuando se promueva el referido recurso en los casos en que procede, se haga valer como agravio la indebida aplicación de un acuerdo general al caso concreto que se recurre. Así, cuando se interponga el mencionado recurso, ya sea con motivo del nombramiento, adscripción, cambio de adscripción o remoción de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito, es legalmente viable plantear agravios en los que se impugne un acuerdo general, en la inteligencia que de llegar a prosperar el agravio, la resolución que al respecto pronuncie el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, se limitará a declarar la nulidad del acto impugnado, por indebida fundamentación.

Revisión administrativa 1/99. 22 de noviembre de 1999. Unanimidad de siete votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Ramiro Rodríguez Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de mayo en curso, aprobó, con el número LXXXIII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de mayo de dos mil.

No obstante el anterior criterio del máximo órgano de control constitucional, y lo asentado en el Artículo 100 Constitucional, penúltimo párrafo, considero que no es factible que la regla general de inimpugnabilidad rijá en modo absoluto en todos y cada uno de los actos que desarrolle el Consejo de la Judicatura Federal, porque, por una parte, pudiera llegarse al extremo de estimar que ese medio de defensa se encuentra restringido para los miembros del Poder Judicial de la Federación que no tengan el rango de Jueces de Distrito o Magistrado de Circuito, quedando en estado de indefensión, lo cual resulta incongruente con nuestro sistema jurídico, salvaguardado por los numerales 103 y 107 de la Carta Fundamental, encargados de la institución del juicio de garantías contra todo acto de autoridad, como en el caso del Consejo de la Judicatura Federal, al actuar dentro de un marco legal y específico de atribuciones, y cuyos actos deben estar debidamente fundados y motivados.

Precisamente aquí es donde se abre la posibilidad para sustentar la procedencia del juicio constitucional en contra de determinaciones de naturaleza disciplinaria (administrativas), pues de lo contrario se romperían las reglas que lo sustentan, una vez que las autoridades lesionen derechos públicos subjetivos de los gobernados, y que por el hecho de ser parte del Poder Judicial, no dejan de ser gobernados; por tanto, sostener lo contrario, sería como aceptar, inclusive, que el Consejo de la Judicatura Federal, que posee facultades administrativas, se encuentra por encima de la propia Constitución General de la República.

Así las cosas, deviene inobjetable concluir que el Poder Revisor de la Constitución, jamás pensó que el Consejo de la Judicatura Federal, pudiera tener un rango igual o superior al de la Suprema Corte de Justicia, sino que su intención, estuvo dirigida a crear un órgano que le estuviera jerárquicamente subordinado, de carácter eminentemente administrativo, mas cuando sus actos trascienden a la esfera jurídica de los gobernados, esos actos administrativos se concierten en actos de autoridad y, por ende, susceptibles de ser combatidos a través del juicio de amparo; por lo que, consecuentemente, conforme a las reglas de competencia establecidas por la ley, tratándose de la vía indirecta, a los Jueces de Distrito.

Lo anterior, hace suponer que la idea del legislador, no era declarar improcedente el juicio de amparo en contra de las determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal, sino solamente tratándose de aquellas relacionadas con Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, para quienes reservó el medio de impugnación consistente en el recursos de revisión administrativa que, al ser de la competencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte, conforme a la letra del artículo 100 Constitucional, y por el diverso 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es evidente que contra una resolución de esa naturaleza ya no procede recurso alguno, ni el juicio de amparo mismo, acorde con la fracción I del artículo 73 de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales.



## **CAPÍTULO 4.**

### **“La Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal.”**

#### **4.1. Organización actual – Referencia al Acuerdo General 28/2003.**

La Visitaduría Judicial en su calidad de órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, en la actualidad se encuentra regulada por el artículo 98 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual, indica que ésta es competente para inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, y para supervisar las conductas de los integrantes de estos órganos.

En el pasado capítulo segundo de este trabajo, se ha detallado la evolución regulatoria y de organización de esta entidad auxiliar, desde sus inicios a finales del siglo XIX, y su específica mención creativa a fines del siglo XX, y sus atribuciones y funciones actuales se encuentran en detalle, enunciadas en el Acuerdo General 28/2003, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que entró en vigor el primero de julio de dos mil tres, y que a la fecha se encuentra vigente, marcando las pautas del funcionamiento e integración actual de este órgano auxiliar.

#### **4.2. Funcionamiento integral y su interacción con otras áreas del Consejo de la Judicatura Federal, así como con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

La Visitaduría Judicial esta integrada por el Visitador General, los Visitadores Judiciales “A” y “B”, el Director General, los secretarios técnicos y demás funcionarios y empleados que el Pleno del Consejo determine.

El Visitador General, además de reunir los requisitos previstos en el segundo párrafo del artículo 88<sup>1</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, deberá ser

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, Artículo 88; Segundo Párrafo.- “Con excepción del Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública y de los miembros de la Junta Directiva del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, cuyos requisitos para ser designados se mencionan en las leyes de la materia correspondientes, los demás titulares de los órganos del Consejo de la Judicatura Federal deberán tener título profesional legalmente expedido, afin a las funciones que deban desempeñar, experiencia mínima de cinco años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año. Los órganos contarán con el personal que fije el presupuesto.”

magistrado de Circuito ratificado, haber sido juez de Distrito, gozar de amplia experiencia y conocimiento del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y no haber sido sancionado por falta grave por el Consejo o por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual es designado por el Pleno del Consejo de la Judicatura, a propuesta de su presidente.

Por lo que respecta a los Visitadores Judiciales "A" y "B", además de reunir los requisitos previstos en el segundo párrafo del artículo 99<sup>2</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en el caso de los "A", éstos deberán ser magistrados de Circuito, ratificados en su cargo, haber sido jueces de Distrito y no haber sido sancionados por falta grave por el Consejo o por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán designados por el Pleno del Consejo, mediante la celebración de un concurso de oposición de méritos, cuyas bases serán elaboradas por la Comisión de Disciplina y aprobados por el Pleno; pudiendo prescindir del concurso cuando las necesidades del servicio apremien la designación.

Asimismo, los visitadores judiciales "B" son designados por el Pleno del Consejo, mediante la celebración de un concurso de oposición, cuyas bases son elaboradas por la Comisión de Disciplina y sometidas a la aprobación del Pleno del Consejo. Puede prescindirse del concurso cuando las necesidades del servicio apremien la designación.

Por lo que se refiere al área de organización administrativa, se creó la figura del Director General de la Visitaduría Judicial, cuyos requisitos son: Tener título de licenciado en derecho; contar con experiencia mínima profesional de cinco años, como secretario de juzgado de Distrito o tribunal de Circuito; gozar de buena reputación; no haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de la libertad mayor de un año; y, no haber sido sancionado por falta grave por instancia competente. El nombramiento y

---

<sup>2</sup> Artículo 99 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: "...Los visitadores deberán satisfacer los siguientes requisitos: ser mayor de treinta y cinco años, gozar de buena reputación, no tener condena por delito con pena privativa de libertad mayor de un año, título de licenciado en derecho legalmente expedido y práctica profesional de cuando menos diez años; su designación se hará por el propio Consejo mediante el concurso de oposición que se lleve a cabo en términos de lo previsto en esta ley para el nombramiento de magistrados de circuito y jueces de distrito.

El Consejo de la Judicatura Federal establecerá, mediante acuerdos generales, los sistemas que permitan evaluar de manera periódica el desempeño y la honorabilidad de los visitadores para efectos de lo que se dispone en esta ley en materia de responsabilidad.

designación del Director General, es aprobado por el Pleno del Consejo, a propuesta del Visitador General.

Existe la figura de los Secretarios Técnicos, adscritos al Visitador General y los adscritos a los Visitadores Judiciales "A", cuya función es el trabajo de conformación de actas de visita y análisis de informes circunstanciados, con el objeto de evaluar el trabajo llevado a cabo y para labores conjuntas con la Comisión de Disciplina del Consejo o bien del Pleno por la Visitaduría para efecto de labores de revisión y de evaluación. Para ser secretario técnico, además de los requisitos previstos en el segundo párrafo del artículo 87<sup>3</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se requiere tener título de licenciado en derecho, y son designados por el Visitador General; y por lo que hace a los secretarios técnicos adscritos a los visitadores judiciales "A", son designados por el Visitador General, a propuesta del visitador judicial "A" de que se trate.

Respecto a las funciones y obligaciones generales del Visitador General se encuentran las de planear, programar, coordinar e implementar la práctica de las visitas ordinarias de inspección, y enviar al Secretario Ejecutivo de la Comisión de Disciplina del Consejo, la documentación relativa al plan de visitas para que éste realice el sorteo de los órganos jurisdiccionales a inspeccionar entre los visitadores judiciales "B"; elaborar el programa de visitas ordinarias para los visitadores judiciales "B"; calificar los impedimentos de los visitadores judiciales "B"; cambiar al visitador judicial "B" que debe practicar la visita ordinaria, cuando a su juicio, exista causa fundada para ello; implementar las visitas extraordinarias de inspección que el Pleno o la Comisión ordenen. Designar al visitador judicial "A" para la práctica de visitas extraordinarias, en caso de que no se asigne uno en especial; la programación, recepción y el control de los informes circunstanciados que rindan los órganos jurisdiccionales y en su caso, autorizar la ampliación del término para rendirlos; dar aviso a los titulares de los distintos órganos jurisdiccionales para que comuniquen al público lo concerniente a la visita ordinaria de inspección; cuidar que los

---

<sup>3</sup> Artículo 87 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: "... Los secretarios ejecutivos contarán con las atribuciones que determine el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal mediante acuerdos generales. Los secretarios técnicos deberán tener título profesional expedido en alguna materia afín a las competencias del Consejo de la Judicatura Federal, experiencia mínima de tres años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año."

procedimientos de inspección y las actas que se levanten, se ajusten a los lineamientos a que se refieren la Ley, el Acuerdo General 28/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, así como las disposiciones relativas; remitir al Secretario Ejecutivo un tanto del acta de visita y en su caso original del informe circunstanciado; rendir los informes que sean requeridos a la Visitaduría, por los órganos competentes del Consejo; nombrar a su personal; solicitar a la Comisión de Disciplina que se emitan las medidas provisionales que por su naturaleza y urgencia así lo ameriten, en caso de que durante el desarrollo de alguna visita de inspección, se advierta la existencia de algún acto que pudiera lesionar gravemente la impartición de justicia; proponer a la Comisión, cuando exista razón fundada, la práctica de visitas extraordinarias, o bien la investigación de algún hecho o acto concreto, relacionado con la conducta o el desempeño de cualquier funcionario o empleado judicial que pudiera ser constitutivo de causa de responsabilidad; instruir el cumplimiento o cumplir por sí mismo, los acuerdos emitidos por el Pleno o la Comisión, para la investigación de un hecho relacionado con algún servidor público de tribunal de Circuito o juzgado de Distrito; coordinar las reuniones periódicas de los visitadores con el objeto de analizar y uniformar, en su caso, los criterios que surjan en el desarrollo de su función; rendir a la Comisión de Disciplina, cada seis meses, un informe detallado de labores; elaborar e implementar sistemas de supervisión y evaluación del desempeño y la conducta de los visitadores. Informar a la Comisión los resultados de la evaluación y, en caso de ser negativos, proponer las medidas adecuadas; y, formular y proponer a la Comisión de Disciplina cualquier proyecto de reforma a los formatos de actas de visita de inspección e informes circunstanciados.

A los Visitadores "A", les compete entre otras actividades, practicar las visitas extraordinarias de inspección; revisar las resoluciones y proyectos de resolución formulados por los titulares de los órganos jurisdiccionales, lo que se hará a solicitud de cualquiera de las Comisiones o del Pleno del Consejo; así como, informar al Visitador General de cualquier hecho o acto del que se percaten durante la práctica de las visitas y que pudiera ser constitutivo de responsabilidad de cualquier funcionario o empleado del órgano visitado.

Como se mencionó, el Director General de la Visitaduría Judicial, es el encargado de llevar a cabo las labores administrativas y de organización funcional de dicho órgano, además de recibir las quejas y denuncias que se presenten por escrito ante la Visitaduría, informar de ellas al Visitador General y turnarlas al Secretario Ejecutivo de Disciplina;

brindar el apoyo necesario a los visitadores judiciales "B", para que pueda realizarse, con las mayores facilidades, el programa de visitas aprobado y el relativo a los informes circunstanciados, aprobado por el Visitador General; y, colaborar con el Visitador General, en la preparación y coordinación de las visitas de inspección, recabando toda la documentación necesaria para ello.

La relación de la Visitaduría Judicial, en sus funciones de órgano auxiliar, se enfoca en gran medida con las Comisiones y al Pleno del Consejo, no obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también interactúa, a través de algunas de sus direcciones encargadas de la vigilancia y seguimiento de ciertos asuntos de relevancia para la vida política y social del país, los que pueden encontrarse radicados en cualquiera de los órganos jurisdiccionales federales y que en su momento pueden ser objeto de revisión, en una visita extraordinaria, o bien como referencia en una revisión general llevada a cabo en una visita ordinaria.

### **4.3. Inspección.**

#### **4.3.1. Sujetos de inspección.**

Los sujetos de inspección de la Visitaduría Judicial, son los tribunales de Circuito y los juzgados de distrito; y por ende las conductas de los integrantes de estos órganos, ya sea, de los titulares o bien, del personal que labora en los órganos jurisdiccionales a su cargo.

No obstante, la inspección se enfoca a los titulares de los órganos, toda vez, que en caso de una conducta fuera de lugar, de cualquier persona a su cargo, sería de su conocimiento, y por ende, el Consejo de la Judicatura, le otorga facultades a los citados titulares para la investigación y seguimiento de cualquier hecho irregular dentro de su órgano, que salga de lo permitido por los lineamientos tanto éticos como legales en la función jurisdiccional.

Así pues y tomando en consideración que son los titulares, los que tienen a su cargo la responsabilidad del movimiento adecuado del tribunal o juzgado en cuestión, son a éstos a quienes se les dictamina y en su caso se les formulan recomendaciones o bien se

les generan observaciones, a las cuales se les da seguimiento hasta en tanto dichos titulares no informen al Consejo de la Judicatura, haber dado cabal cumplimiento.

#### **4.3.2. Objeto de inspección.**

El objeto de las inspecciones es la labor jurisdiccional en su conjunto, desde lo relativo a cuestiones de manejo administrativo y el desarrollo de sus funciones, hasta el adecuado aprovechamiento de recursos, para evitar abusos de poder o malos manejos, lo que se ha erradicado considerablemente.

##### **4.3.2.1. El acceso a la Justicia. Artículo 17 Constitucional (Principio rector).**

La actividad de inspección y supervisión judicial que realiza la Visitaduría Judicial; en esencia es garantizar el derecho que tienen los gobernados de que en los procedimientos judiciales a nivel federal se imparta justicia de manera pronta, completa e imparcial, de conformidad con el artículo 17 constitucional, además de obtener y proporcionar información objetiva al Consejo de la Judicatura Federal que permita evaluar el desempeño de jueces y magistrados.

*“Art. 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.*

*Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.*

*Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.*

*Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”<sup>4</sup>*

---

<sup>4</sup> Artículo 17. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. 2005.

#### **4.3.2.2. Límites de la Inspección con respecto al Principio de Independencia Judicial.**

Es importante la labor de inspección que lleva a cabo el Consejo de la Judicatura, a través de la Visitaduría Judicial, no obstante, ésta se encuentra limitada por un criterio restrictivo que respalda el principio de independencia judicial; lo cual en un sentido libera a los jueces, el ejercicio de su jurisdicción; en cuanto a los criterios jurídicos utilizados o a la aplicación estricta de la ley para cada caso.

No es labor del Consejo marcar directrices a los jueces a efecto de que se dicten las resoluciones en uno u otro sentido, puesto que la responsabilidad de cada uno de ellos es apearse a derecho en todos los supuestos y resolver conforme lo marcan los principios procesales y judiciales, sin la intervención o ingerencia de terceros, y esto incluye a la autoridades administrativas del Poder Judicial, e incluso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vista desde un punto político, lo que da oportunidad a las partes que intervienen en los procesos a ejercer los medios de impugnación, conforme a derecho y en los tiempos que cada ley aplicable establece.

Sin embargo, es relevante destacar que el Consejo al evaluar el rendimiento de los jueces y magistrados de cada órgano jurisdiccional, toma en cuenta el número de recursos interpuestos, y las resoluciones que recaen a éstos, de manera que, en caso de que un órgano presente un alto índice de sentencias impugnadas y éstas a su vez presenten un alto grado de revocación por el superior jerárquico, puede ser un indicio de falta de calidad al resolver, por lo que en todo caso, podrá ordenarse la practica de una visita extraordinaria a dicho juzgador, con la finalidad de tomar bases claras de la mecánica que lleva a cabo para elaborar sus sentencias, las que indudablemente pueden ser perfectibles, aún cuando no siempre es por falta de capacidad del titular o su equipo de trabajo, sino que puede radicar el problema en otra clase de motivos de tipo administrativo o de saturación de trabajo, para lo cual siempre es pertinente contar con datos precisos a efecto de tomar la decisión adecuada por parte del Consejo por lo que respecta al órgano en cuestión. <sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. " Artículo102. El Consejo de la Judicatura Federal y el secretario ejecutivo de disciplina podrán ordenar al titular de la Visitaduría Judicial la celebración de visitas extraordinarias de inspección o la integración de comités de investigación, siempre que a su juicio existan elementos que hagan presumir irregularidades cometidas por un magistrado de circuito o juez de distrito.

#### **4.3.2.3. Alcances y Seguimiento de la inspección.**

Durante las diversas etapas de la inspección a la función jurisdiccional federal, se han presentado diversos alcances de ésta sobre el actuar de los jueces y de los magistrados, los que van desde la calidad en las sentencias y los criterios jurídicos aplicados, hasta los volúmenes de trabajo en movimiento, la expedites y calidad en sus actuaciones; así como el adecuado manejo administrativo y reporte a los superiores jerárquicos desde el punto de vista de control en esta área.

La modificación de los alcances de las inspecciones ha variado por diversas causas; entre otras y por supuesto de las de mayor incidencia, las políticas; ya que de acuerdo a los compromisos adquiridos por las cabezas de poder, pudo haber radicado la dureza o extremos de las revisiones a los jueces y magistrados, con la posibilidad de haber violentado hasta cierto punto su independencia al resolver los asuntos asignados con líneas no legales, pero sí favorables a los intereses de unos cuantos.

Lo expuesto en el párrafo anterior, puede resultar escandaloso para aquellos que ven al Estado Mexicano figurativamente o como una utopía en crecimiento, sobre lo cual, considero que ampliar el panorama de visión y crítica, así como admitir que si bien es cierto la mayoría de esas cuestiones degradantes se han erradicado, tampoco se es libre de errar o tropezar en el proceso evolutivo hacia un país de verdadera y limpia impartición de justicia.

Es importante indicar, que hace algunos años la revisión a los órganos jurisdiccionales se encontraba a cargo de los propios ministros de la Corte, cabezas máximas del Poder Judicial Federal, los que al llevar a cabo las inspecciones, tomaban en cuenta no sólo lo relativo a cuestiones de estadística, sino lo relacionado con las sentencias dictadas y su calidad y por ende contenido.

Posteriormente, con el avanzar de las modificaciones a la institución, así como con el aumento de población y por ende de trabajo a cargo de la Corte, fue cambiando el sistema de revisión y evaluación, hasta transformarse en una inspección necesaria a cuestiones más



objetivas desde el punto de vista de rendimiento, y se han ideado medios que sin necesidad de la inspección específica a cada asunto, pueden proporcionar una garante de calidad en las resoluciones, no eludiendo la posibilidad en algunos casos de ser mejoradas, no obstante, es importante recordar que las cargas de trabajo en los órganos jurisdiccionales a menudo son excesivas, lo que puede constituir una dificultad a vencer por los órganos y los encargados de la administración de justicia directos y los de ingerencia en el ámbito administrativo del Poder Judicial Federal.

#### **4.3.3. Integración de las visitas de inspección.**

Las actas de inspección, cuyo contenido básico es la información recabada de la visita con objeto de revisión llevada a cabo por los Visitadores Judiciales "B" se integran de acuerdo a parámetros previamente establecidos por el Consejo de la Judicatura Federal, quien a su vez previamente recopiló el consenso de criterios de la Comisión de Disciplina y de la Visitaduría Judicial, a efecto de obtener la información más relevante y objetiva que le permita conocer la realidad de rendimiento y eficacia de los órganos jurisdiccionales a lo largo y ancho de todo el país.

##### **4.3.3.1. Formatos de Actas de Visita.**

Tal y como se indicó anteriormente las visitas se llevan a cabo de acuerdo a las formalidades indicadas en los artículos 101 y 102 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y con el Acuerdo General 28/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, sin embargo, la forma de integrar la información se sujeta a una forma técnica preestablecida, la cual a la fecha se sigue y se expone a continuación de manera genérica:

En las visitas ordinarias a los tribunales de circuito y juzgados de distrito, se toma en cuenta las particularidades de cada órgano, además de lo que específicamente determine el Consejo de la Judicatura Federal, así pues los rubros generales son:

- ***Comprobación de la Asistencia del personal del órgano inspeccionado***, a quien, se le comunica el motivo de la visita, así como la presentación adecuada del Visitador Judicial, quien se pone a su disposición para

atender cualquier duda o comentario por parte de cualquiera de los servidores públicos que allí se ubiquen.

- ***Comprobación del cumplimiento de Recomendaciones***, en el caso de que la Comisión de Disciplina del Consejo al dictaminar tanto la visita ordinaria de inspección como el informe circunstanciado anteriores, hubiese formulado recomendaciones al titular del órgano jurisdiccional visitado. El visitador judicial "B" deberá verificar que se haya o hayan cumplido cada una de las recomendaciones o solicitudes mencionadas; y para el caso de que no sea este supuesto o bien se haya dado un cumplimiento parcial, éste deberá anotarlo detalladamente a efecto de que esto se considere en la evaluación del titular y para el control de dictaminación a que se sujetará el órgano.
- ***Verificación de los datos anotados en el informe circunstanciado***; el cual al día del inicio de la visita habrá tenido seis meses de haberse rendido a la Visitaduría Judicial, ya que constituye parte del control sistemático implementado por el Consejo. En este apartado, se comprueba la veracidad de los datos proporcionados por el órgano inspeccionado; para lo cual el visitador judicial "B" puede allegarse previamente y durante la visita de todos los medios estadísticos que estén a su alcance o bien que le proporcionen el propio titular del órgano, tales como libros de gobierno, reportes al SISE, relaciones de asuntos manejadas de manera interna en el órgano, listas de publicación de expedientes, etc.
- ***Inspección de Aspectos administrativos***, rubro en el que se refleja si el órgano jurisdiccional visitado da debido cumplimiento o no, a los Acuerdos emitidos por el Pleno del Consejo en diversos aspectos, que para el manejo administrativo y organizacional de cada órgano jurisdiccional, se han emitido y que se toma en cuenta para la evaluación del titular tales como:

- a) *Verificación de guarda de valores, ya sea en la caja de seguridad del órgano visitado, o en alguna institución de crédito;*
- b) *Verificación del aseguramiento de objetos, los cuales deben encontrarse debidamente relacionados en libros y resguardados bajo la responsabilidad directa de alguno de los servidores públicos del órgano, o bien del propio titular tales como muestras de droga, armas de fuego, vehículos y demás objetos consignados al órgano jurisdiccional visitado.*
- c) *Verificación de Libros de Gobierno, los que deben llevarse a cabo correctamente y contener todas las anotaciones debidamente claras, sin borraduras, tachaduras o enmedaduras que den lugar a dudas o confusiones, y en el caso de existir deberán salvarse adecuadamente por el secretario encargado de tal tarea.*
- d) *Revisión completa de estadística, cuyo aspecto revela en números la existencia anterior de asuntos, su ingreso en el periodo inspeccionado, su egreso y su existencia actual.*
- e) *Revisión a los expedientes de visitas carcelarias que el titular debe llevar a cabo de acuerdo al contenido del Acuerdo General 15/1997 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, el que indica la mecánica y los tiempos dentro de los cuales se practican éstas a los procesados que se encuentren bajo su jurisdicción y reclusos en los diversos centros penitenciarios ya sea federales o locales en el país, a fin de comunicarles el estado procesal de sus juicios, su adecuado estado físico y mental, así como corroborar que el defensor público asignado esté en contacto continuo a fin de informarles el avance de su proceso, además de tomar nota de las quejas que tengan sobre éste, cualquier persona dentro del centro de readaptación o bien del propio órgano jurisdiccional.*
- f) *Revisión del control de los procesados que disfrutan el beneficio de libertad provisional bajo caución, cuyo objeto es*

*analizar si los reos que cuentan con este beneficio, cumplen adecuadamente con su obligación de presentación ante el órgano jurisdiccional visitado, y para el caso de no haberlo hecho, que el titular acuerde oportunamente lo relativo a la revocación de este beneficio y lleve a cabo las diligencias pertinentes para su reaprehensión y reclusión, a efecto de que no se sustraiga de la justicia.*

*g) Verificación del control de la prescripción de las causas penales suspensas.*

*h) Verificación del cumplimiento de ejecutorias de amparo.*

- ***Se examinan los expedientes formados con motivo de las causas penales y civiles, y de todos los tipos de juicios*** que se someten a la jurisdicción del órgano visitado, todos aquellos que se estime conveniente a fin de verificar que se llevan con apego a la ley; si las resoluciones y acuerdos han sido dictados y cumplidos oportunamente; si las notificaciones y diligencias se efectuaron en los plazos legales; si los exhortos y despachos han sido diligenciados y si se han observado los términos constitucionales y demás garantías que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás leyes aplicables, que otorgan a los procesados y partes en un proceso.

Cuando el visitador advierte que en un proceso se venció el término para dictar sentencia, lo hace notar en el contenido del acta de visita a efecto de que al dictaminar la Comisión de Disciplina, le solicite que de manera clara y específica, se pronuncie a la brevedad posible sobre el mismo. En cada uno de los expedientes revisados, se pondrá la constancia respectiva.

Así también, respecto a los expedientes relativos a los juicios de amparo se comprueba si las audiencias incidentales y de fondo se fijaron y desahogaron dentro de los términos legales; indicándose, en su caso, la corrección necesaria para que las suspensiones provisionales y definitivas no se prolonguen por más tiempo al señalado en la ley, y se verifica si las sentencias, interlocutorias y definitivas se pronunciaron oportunamente.

- Tal y como se indica en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de toda visita de inspección debe levantarse acta circunstanciada, en la que se hará constar el desarrollo de la misma, las quejas o denuncias presentadas en contra de los titulares y demás servidores del órgano de que se trate, las manifestaciones que respecto de la visita o del contenido del acta quisieran realizar los propios titulares o servidores del órgano, y la firma del juez o magistrado que corresponda y la del visitador.

Así también esta última parte del acta se considera de gran relevancia, toda vez que las manifestaciones de los titulares a cerca de alguna cuestión específica encontrada en la visita será motivo de dictamen inmediato, por tanto, pueden ampliar el sentido de sus manifestaciones sobre el contenido del acta aportando mayores datos o elementos que funden o motiven las razones de las posibles coincidencias encontradas en la revisión practicada, o en un momento dado, formular algunas apreciaciones en torno a la conducta del visitador judicial, al tiempo de la practica de dicha diligencia, o bien expresar las necesidades que se consideran incidan en el buen funcionamiento del órgano jurisdiccional visitado, con la finalidad de que sean turnadas al área correspondiente del Consejo, mediante la gestión de la Visitaduría.

El acta levantada por el visitador se entrega al titular del órgano visitado y al secretario ejecutivo de disciplina a fin de que determine lo que corresponda y, en caso de responsabilidad, dé vista al Consejo de la Judicatura Federal para que proceda en los términos previstos en la ley referida con anterioridad<sup>6</sup>.

Como se puede apreciar de lo señalado con anterioridad, esta supervisión sistemática de los apartados señalados, en la práctica de una mejorable actividad judicial, permiten inspeccionar y evaluar el funcionamiento de un órgano jurisdiccional, así como la conducta de sus titulares, manteniendo además información actualizada, objetiva y completa que se

---

<sup>6</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículo 131. Serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación...

transmite además vía electrónica en simultaneidad a la Visitaduría Judicial y a la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, a efecto de que se efectuó el proceso mismo de la evaluación de rendimiento.

#### **4.3.3.2. Aspectos jurídicos y de la función jurisdiccional sujetos a revisión.**

Todos los procesos que son sujetos a la jurisdicción de los órganos federales del Poder Judicial, se encuentran respaldados por las leyes de cada materia, y las partes quedan aseguradas en la debida aplicación de estas normas a través de los recursos de impugnación que a su vez contemplan dichos ordenamientos, o bien, de ser aplicable, por el Juicio de Amparo en cualquiera de sus vías, cuya finalidad integral del sistema legal mexicano es otorgar certeza jurídica a sus ciudadanos.

Por otra parte, hago mención de nueva cuenta, al principio de independencia judicial que debe revestir el actuar de los encargados de la labor jurisdiccional al vincular directamente la ley y los casos sujetos a jurisdicción, manteniendo lejos de influencias de cualquier tipo las determinaciones de los jueces federales. No obstante lo señalado por dicho principio, es de enorme importancia el criterio de aplicación que cada juez posee e imprime en sus determinaciones; no obstante, debe ir siempre auspiciada y fundamentada legalmente; situación que de manera abierta y específica era objeto de inspección en las primeras etapas de las Visitas a cargo de los ministros de la Corte, los que, debido a la investidura y a la experiencia que representaban contaban con plena justificación y aceptación a la crítica que pudiesen llegar a hacer respecto a cierto asunto, con la finalidad de que en lo sucesivo y para un caso similar se aplicara de forma más adecuada tal o cual precepto legal, situación que no modificaba el curso del específico asunto, sin embargo, los señalamientos realizados por el ministros inspector, eran tomados y reconsiderados por el juzgador federal.

Conforme se ha dado la evolución de la labor de inspección, ahora a cargo de la Visitaduría Judicial, esta revisión a las cuestiones de fondo de los asuntos, se ha restringido cada vez más, en razón de muchas causas, entre ellas, que el objeto de las revisiones no debe violar arriesgadamente el criterio de los que imparten justicia, además de que el rango jerárquico de los encargados de las visitas en ocasiones ha sido similar o menor al de los inspeccionados, por lo que, aún cuando las críticas se hagan respaldadas por la ley y su debida interpretación no son aceptadas del todo por algunos que perciben una intrusión en su

labor, no así en el caso de ser hechas por la Suprema Corte, lo que en estos tiempos de decisión política a cargo de este ente, resultaría sumamente complicado para sus labores, o bien podría perjudicar la figura de dirección administrativa y de conducta a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

## **CAPÍTULO 5.**

### **“Reforma y actualización al control de la función jurisdiccional federal”.**

#### **5.1. Necesidad de reforma y actualización a los medios de control de la función jurisdiccional federal.**

La función jurisdiccional de nuestra época se encuentra sujeta a una profunda revisión en virtud de su creciente complejidad, y una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo. En efecto, un conjunto de factores sociales, económicos y culturales ha penetrado en una función que también tiene un sentido político, esto es, con lo relativo a la toma de decisiones esenciales por los órganos del poder, actividad de la que en general estaban excluidos los tribunales.

También se destaca que en los ordenamientos pertenecientes a distintas familias y tradiciones jurídicas se ha manifestado una preocupación por los complicados obstáculos que enfrenta el desarrollo de la función jurisdiccional, ya que en el creciente número de controversias jurídicas y su progresiva tecnificación derivada del desarrollo tecnológico y demográfico de la actualidad, han recargado excesivamente la labor de los tribunales dando lugar al rezago y a la lentitud en la resolución de los asuntos, con la consiguiente ineficacia de los instrumentos procesales y la inconformidad de los justiciables con ellos.

Por otra parte, resulta preferible utilizar la denominación de “impartición” en lugar de la tradicional de “Administración de justicia”, toda vez que no se trata de un simple problema semántico, sino que como lo señala un sector de la doctrina, esta última denominación posee una connotación liberal e individualista, derivada de la concepción de los revolucionarios franceses, los cuales consideraban de carácter secundario la función jurisdiccional, en especial, en comparación con el órgano legislativo, de manera que destacaban los aspectos administrativos de la función jurisdiccional, que en la actualidad se refieren, de modo esencial al gobierno y a la administración de la judicatura.

Dicho pensamiento decimonónico ha sido superado de manera paulatina, por lo que en la actualidad no se discute que el organismo judicial, o al menos los tribunales de mayor jerarquía, puedan intervenir, en ocasiones de modo determinante, en la toma de



decisiones de carácter fundamental en el Estado contemporáneo, e inclusive se ha llegado a sostener con razón, que ante el debilitamiento progresivo de las asambleas legislativas frente al procedimiento del Ejecutivo, en nuestra época, la limitación de ese predominio descansa hoy en día en los tribunales, los que adquieren en su conjunto la categoría de verdadero poder, el "Poder Judicial" que Montesquieu consideraba "nulo".

Cabe destacar que en cuanto a los procesos teóricos encaminados a un mejoramiento del control jurisdiccional, la comunidad de doctrinarios constitucionalistas tienen la convicción de que nuestro país se encuentra en los comienzos de una nueva etapa en los estudios científicos del derecho procesal, la que se apoya en las constituciones admirables de los grandes procesalistas de la segunda mitad del siglo XIX, y primera del siglo XX. Dichos tratadistas sistematizaron las categorías procesales, por medio de una teoría o doctrina general del proceso o derecho procesal, como disciplina predominante normativa.

Los grandes cambios sociales, políticos, económicos y culturales de la segunda posguerra se reflejan en sustanciales transformaciones jurídicas. Por ese motivo, los cultivadores de las ciencias jurídicas están obligados a contribuir a esas modificaciones para no quedarse rezagados, debiendo vincularse de manera creciente con los estudios del derecho constitucional de nuestra época. Las instituciones procesales se incorporan cada vez con mayor amplitud en los textos de las Cartas Fundamentales, así como en los documentos de carácter internacional, puesto que el proceso no es ya un simple trámite regulado por códigos y leyes ordinarias, sino el instrumento para realizar uno de los derechos esenciales del ser humano, que no se concreta a un simple acceso a la prestación jurisdiccional, sino que se traduce en el derecho fundamental a la justicia.

En este sentido es en esta nueva etapa del procesalismo contemporáneo, que adquiere cada vez más fuerza, se traduce en lo que uno de los representantes más destacados de esta nueva corriente, el notable procesalista y comparatista Mauro Cappelletti, califica como la nueva responsabilidad de la doctrina procesal, cuando dice: "El procedimiento es en verdad el espejo fiel de todas las mayores exigencias, problemas y afanes de nuestra época; el inmenso desafío de nuestra época".

La fase contemporánea de los estudios jurídicos relativos a la vinculación del Poder Judicial con las normas fundamentales ha cristalizado en dos disciplinas limítrofes, las que con frecuencia se combinan en los propios estudios jurídicos, pero que es preciso delimitar para efectos de análisis.

La primera en aparecer como disciplina científica es la que puede calificarse como *derecho procesal constitucional*, considerada como la rama más joven de la ciencia del proceso, y cuya fundamentación se atribuye al ilustre tratadista Hans Kelsen, particularmente por su clásico estudio publicado en la *Revista de Derecho Público* (1928, pp.197-257; pp.52-143; trad. Al castellano, 197, pp.471-515). En este estudio, Kelsen plantea la necesidad de establecer instrumentos procesales específicos para la tutela de las disposiciones constitucionales, incluyendo una jurisdicción especializada, es decir, una Corte Constitucional creada por primera vez gracias a las ideas del gran jurista vienés en la Constitución austriaca de 1920 (Metall; 1976).

En época más reciente se inició la consolidación de la segunda disciplina de frontera, esta vez en el campo del derecho constitucional, y por ello puede calificarse como *derecho constitucional procesal*, cuya creación doctrinal debe atribuirse al notable procesalista uruguayo Eduardo J. Couture (1946, pp.153-213); Liebeman, 1952, pp. 327-332; trad. al castellano, 1953, pp.121-124).

Las dos disciplinas mencionadas no implican, como pudiera creerse a primera vista, un simple juego de palabras, sino dos sectores de la ciencia jurídica que corresponden, respectivamente, a los campos del derecho procesal y del derecho constitucional; pero con ambos tienen por objeto el examen, desde distintas perspectivas de las categorías procesales, se entrecruzan con frecuencia, lo que conlleva la necesidad de una constante colaboración entre sus cultivadores. Inclusive, debe llamarse la atención sobre que el sistematizador de la disciplina procesal, Hans Kelsen, fue un eminente cultivador de la filosofía y de la teoría general del derecho, sobre todo del derecho público, en tanto que Couture, que trazó los fundamentos de la rama constitucional, fue por lo contrario un destacado procesalista, lo que muestra de manera clara, su recíproca vinculación.

Uno de los problemas que el Estado Mexicano en vías de modernidad enfrenta, es la relación de los encargados de la función jurisdiccional con el ente Estado Político, la

cual, es esencialmente institucional y no contractual, ya que los jueces federales son integrantes de uno de los poderes del Gobierno Federal, instituidos y respaldados por la Constitución Federal, lo que, visto desde un punto más exigente de progreso o real, puede considerarse una verdad a medias, ya que la idea de relación institucional resulta adecuada, puesto que se trata de un Poder, pero considerando que esta relación, en todo caso es con el Estado, y no con las figuras de Gobierno, pues esto hace a la división de poderes (de allí el resto de los privilegios como la inamovilidad) y el rol institucional que cumple con la integración de la comunidad en el Estado.

Ahora bien, considerando que la función jurisdiccional, es una tarea de gobierno al servicio de la comunidad; es además el control de la legalidad y legitimidad del gobierno, mandar con autoridad, guiar, dirigir a la población; en conjunción de las actividades de Poder Legislativo y Ejecutivo Federales; así como, ser el Poder Judicial Federal, el ente estatal investido de poder ante quien, los miembros de la sociedad dirimen sus conflictos.

Por lo que respecta a la relación de los funcionarios públicos encargados de la labor jurisdiccional federal, con respecto a los ciudadanos, ésta es de naturaleza institucional, pero se rige por las reglas de la responsabilidad extracontractal.

En síntesis, la función jurisdiccional federal es una institución del Estado que gobierna, es decir, realiza actos que organizan las relaciones de la comunidad, dirigidos a controlar a los otros dos poderes del Estado, en la forma que gobiernan, además de dirimir los conflictos de los miembros de la sociedad.

## **5.2. Propuesta de reforma y actualización a los medios de control de la función jurisdiccional federal.**

La compleja actividad política y demagógica a que se ha sometido la sociedad Mexicana, la involucra en el análisis público de las funciones del Estado, y esencialmente respecto a las relaciones de poder que se establecen bajo tensión entre los tres poderes federales.

Considero que no obstante, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se integran por representantes de elección popular, la ciudadanía en una gran proporción establece relaciones más directas, con el Poder Judicial Federal, ya que ante éste, plantea en su mayoría, no sólo las situaciones jurídicas que revisten completamente su entorno, sino que dadas las bajas perspectivas de acuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo se ha dejado en manos del Poder Judicial la esperanza y responsabilidad de la resolución de conflictos de trascendencia nacional, convirtiéndose, no solo en un moderador de la actividad política, sino en un asesor y aleccionador de los otros poderes del Estado, lo que es ajeno de su función; o bien, desde un punto de vista más radical y fatalista, que con el fin de evadir la responsabilidad que les corresponde, social y políticamente, los poderes Ejecutivo y Legislativo han sometido al Poder Judicial a una infructífera tarea, que favorece la indecisión, la falta de compromiso y la lucha insaciable de los integrantes de los partidos políticos que pareciera único interés, como obtener la figura abstracta e idealizada del poder, enmascarándolo bajo el deseo de un beneficio social que no ha quedado completamente materializado.

En función de lo antes expuesto, y únicamente respecto al reestablecimiento del orden jurídico y político, sería importante tomar en cuenta la figura de la "jurisdicción constitucional orgánica", la cual esta dirigida a la protección directa de las disposiciones y principios constitucionales que consagran las atribuciones de los diversos órganos de poder, y en este sector se señala el control judicial de la constitucionalidad de las leyes, en especial el calificado como control abstracto de las propias normas constitucionales, el cual pretende resolver la controversias entre los diversos órganos del poder sobre el alcance de sus facultades y competencias, en particular cuando cristalizan en disposiciones legislativas.

Considerando con objetividad nuestra realidad política, me queda claro que es necesaria la existencia de un ente como el Consejo de la Judicatura Federal, con todas sus atribuciones, ya que resulta indispensable para el adecuado funcionamiento del Poder Judicial y por consecuencia del control de la función jurisdiccional.

Sin embargo, la demanda social supera la visión liberal, en la que el juez, es un hombre ajeno a lo que sucede a su alrededor, enfocado, únicamente a su labor. Hoy se supera la idea social de que el juez es aquél que únicamente está llamado a decidir sobre la base de grandes principios de derecho, que son a la vez, base y límite de su poder. En estos momentos no basta, con que se imparta justicia, sino que debe cumplirse esta atribución estatal, mediante el uso óptimo de recursos y garantizando el acceso a la justicia a la totalidad de la población.

#### **5.2.1. Medios de control sujetos a la reforma propuesta.**

Los medios de control de la función jurisdiccional que considero son sujetos a reforma y actualización son los de tipo sistemático en su mayoría, lo cual aportaría de forma sustancial un incremento en el rendimiento de la función jurisdiccional y que mejoraría integralmente el control a los órganos en quienes recae esta labor.

Refiriéndome al Capítulo Tercero de este trabajo, establecí la clasificación de los controles a la función jurisdiccional programada de los controles a la función jurisdiccional federal, que fueron incluidos en un orden sistematizado y aplicable a todos los órganos jurisdiccionales federales, con excepción de la Suprema Corte.

Todos los órganos jurisdiccionales se encuentran en un estado de actividad constante y de estrés lo que en la actualidad no se ha garantizado completamente, respecto a las exigencias no exclusivas de la ciudadanía, sino, también del Consejo, como órgano controlador e inspector de sus labores, para lo que se requiere de una perfecta conformación y funcionamiento administrativo de cada órgano.

Así pues, uno de los medios de control involucrados en esta propuesta es la rendición de los informes circunstanciados que semestralmente rinden cada juzgado y tribunal federal, a la Visitaduría Judicial y a la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, cuya

información se reduce a cuestiones meramente cuantitativas, incluyendo la información de estadística de rendimiento, la que a su vez, se proporciona mensualmente en forma detallada a la Unidad de Estadística y Planeación Judicial del Consejo, información que aún cuando, puede ser un indicador de productividad, no un reflejo consistente que sirva de apoyo a la inspección, la que a su vez queda postergada una vez al año en las visitas ordinarias de inspección cuyos tiempos se han optimizado para impedir el entorpecimiento de las labores judiciales.

Asimismo, se propone una reforma respecto a la figura del Sistema Integral para el Seguimiento de Expedientes, programa automatizado de captura y reporte de datos estadísticos sobre el movimiento de asuntos del conocimiento de los órganos jurisdiccionales federales, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral; y que en teoría de forma obligatoria se encuentran todos y cada uno de los movimientos de los juicios de amparo, procesos y recursos que en cada órgano jurisdiccional se encuentren radicados, y cuyo objetivo, entre otros, es el de tener la información disponible para efectos de gestión, control y administración interna, así como para responder a las consultas que de manera ordinaria o extraordinaria formulen los órganos jurisdiccionales; no obstante; la realidad es que al hacer una inspección de esta base de datos, resulta que no se encuentra debidamente cargada con la información requerida, ya sea por su complejidad que la vuelve confusa, o por su acceso restringido a una o dos personas por órgano encargadas de esta tarea, lo que da como resultado un sistema que no ha sido completamente aprovechado respecto de los fines para lo cual fue creado y cuyo mantenimiento es costoso.

Ahora bien, resulta necesario para el cumplimiento óptimo de las actividades de los órganos jurisdiccionales, evitar someterlos a procesos extras a sus labores cotidianas, presiones burocráticas y administrativas tales como cuadrar estadísticas y proporcionar razones que expliquen el retraso en las resoluciones de asuntos, que a su vez distraen la labor jurisdiccional y provocan rezago considerable, en la resolución de los juicios y aumentan la necesidad de contar con personal extra, lo que genera más gastos a nivel nacional.

Considero que los medios de control sistemáticos pueden en su conjunto resultar más eficientes si se sujetan sólo a una administración y dirección, tomando en

consideración que el proceso de inspección directa a los órganos jurisdiccionales se encuentra a cargo de la Visitaduría Judicial, y que ésta a su vez, se involucra en la dictaminación anual de las labores de los órganos jurisdiccionales, llevada a cabo por la Comisión de Disciplina del Consejo

En consecuencia, si este órgano auxiliar, contara con la dirección, ejecución y supervisión, no sólo de los llamados informes circunstanciados y visitas ordinarias de inspección, sino del propio SISE, podría garantizarse a través de la correcta implementación de este sistema espejo de control procesal y seguimiento de los expedientes que la Visitaduría Judicial en su totalidad podría llevar a cabo, no con el objeto de incidir en los criterios de resolución ni de fondo en los asuntos, para evitar violar la independencia judicial, sino para poder medir de forma continua el rendimiento de los órganos jurisdiccionales, de forma cualitativa, clara y específica, y no sólo a través de estadísticas, lo que a mediano plazo podría, incluso desaparecer la figura de los informes circunstanciados, y permitiría que las visitas ordinarias de inspección se llevaran a cabo de forma más específica y bajo un conocimiento claro del estado real de trabajo de cada órgano, pudiendo analizar a profundidad respecto a la radiografía previamente proporcionada, y garantizando una mejor y más fácil dictaminación de cada órgano y funcionario judicial.

Esta medida a su vez, no sólo sería un avance estratégico organizacional para el Consejo de la Judicatura, sino que podría reducirle gastos innecesarios, pudiendo aplicar los suficientes recursos en la creación de mayor número de órganos jurisdiccionales especializados en todo el país, lo que podría en todo caso garantizar a la ciudadanía la real impartición de justicia.

### **5.2.2. Naturaleza correctiva y preventiva de la reforma y actualización.**

La pretensión de lo planteado con anterioridad es alcanzar un efecto de contagio a otras esferas del Consejo de la Judicatura, así como de la Suprema Corte de Justicia, la cual en su interior particularmente posee una estructura de grandes dimensiones que podría simplificar sus tareas y presupuesto, para canalizar recursos materiales y administrativos a la verdadera labor de impartición de justicia.

A su vez esta reforma planteada, puede ser sólo el principio de una nueva integración de actividades administrativas de la Corte y el resto del Poder Judicial, que pareciera se encuentra aislado y relegado en condiciones en estos tiempos un tanto inconvenientes.

Al contar el Consejo de la Judicatura, con un órgano auxiliar como la Visitaduría Judicial, que cuenta con personal capacitado y con experiencia en la labor jurisdiccional, que puede guiar de manera efectiva el curso de las labores diarias de los órganos jurisdiccionales, podrán corregirse muchos vicios en los términos establecidos para la resolución de los asuntos, o bien en materia de notificaciones o prescripciones; pudiendo la Visitaduría, en caso de encontrarse con alguno de los mencionados, establecer comunicación directa con el titular o titulares del órgano jurisdiccional a efecto de llamar su atención o puntualizar las medidas que se podrían tomar a efecto de resolver la situación detectada con defecto, sin que ésto constituya una violación a su independencia, sino más bien una ayuda en sus labores procesales cotidianas, las que a su vez, al encontrarse defectos incrementan el planteamiento de recursos y trabajo a otros órganos jurisdiccionales.

Otro efecto será elevar la calidad del servicio de impartición de justicia, además de que los dictámenes que se emitan respecto a la conducta y rendimiento de cada titular y órgano se convertirán en verdaderos reflejos de su actuación en el ejercicio de sus funciones.

La responsabilidad del Poder Judicial, puede aparecer, además, ante el cumplimiento defectuoso de funciones propias, o la falta de prestación adecuada del servicio de justicia, sea por acción o por omisión, en que incurran los jueces y magistrados, funcionarios, empleados y auxiliares en el escenario del proceso hasta el momento de dictar sentencia.

El fundamento radica en que quien contrae la obligación de prestar un servicio lo debe realizar en condiciones adecuadas para llenar el fin para el que ha sido establecido, siendo responsable de los perjuicios que causare su incumplimiento o su irregular ejecución.



Al igual que en el supuesto de error judicial, es indiferente la existencia de dolo o culpa de los sujetos antes mencionados, sin perjuicio de que sean pasibles de medidas disciplinarias, de una acción de repetición por el Estado o de responsabilidad civil por el promovente de la acción legal de que se trate.

Desde otra perspectiva más estricta, expongo que una de las principales causas generadoras del perjuicio es la demora, tanto en la substanciación como en la decisión de las contiendas. Suelen invocarse, no menos importantes, a modo de justificación o posible explicación, el exceso de trabajo y la escasez de recursos materiales y humanos. Sin embargo estos extremos no son atendibles, pues se está ante una función esencial del Estado, que debe prestarse con la más absoluta eficiencia. La omisión en hacerlo en esas condiciones torna responsable al Estado por no haber adoptado en su momento todas las medidas necesarias y apropiadas a fin de evitar el colapso. Admitir una tesis contraria implicaría, sin más, echar por tierra el derecho de toda persona a ser oída, dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial.

### **5.3. La reforma del control jurisdiccional federal rumbo al desarrollo del Estado Mexicano.**

Es sabido que constitucionalmente, los Consejos de la Judicatura no tienen ninguna potestad jurisdiccional, no juzgan, ni hacen ejecutar lo juzgado, pero indudablemente juegan un importante papel en cuanto a la independencia judicial y contribuyen a una mejor administración de justicia. Pero esto no podría ser posible, si el Poder Judicial, no fuera independiente del Ejecutivo y del Legislativo.

La labor de estos órganos capitales, como son los Consejos de la Judicatura en un Estado de Derecho, no puede verse trastocada con ilegítimas injerencias, y el quehacer diario de quienes lo integran y luchan con dedicación e interés por una mejor y más eficaz impartición de la justicia, no se puede obstaculizar, ni desprestigiar con visiones tergiversadas y opiniones interesadas.

En cierta ocasión diría el ex presidente de la Suprema Corte el Ministro Genaro Góngora Pimentel, "Sin independencia no somos nada" y, por ende, en el régimen del

Estado constitucional de derecho, la independencia de los miembros del Poder Judicial para actuar no debe tener más límites que la Constitución y las leyes que de ella emanen.

El gran reto de garantizar la independencia judicial tiene por delante dos tareas fundamentales:

- Impulsar la creación de Consejos de la Judicatura en todos los Estados de la República.
- Fortalecer la especialización y autonomía de gestión de los existentes.

Estas son tareas necesarias dado el proceso de formación de los Consejos de la Judicatura, que provino de los Estados a la Federación, por la que éstos son distintos entre sí. No existe un modelo único en cuanto a su conformación, su estructura, su organización, las atribuciones de las que disponen, su objetivo, y por ende, su utilidad.

Por ejemplo, el número de integrantes puede fluctuar entre cinco y siete consejeros; también se puede establecer que algunos de sus miembros sean honorarios y otros que perciban un ingreso; como en algunos casos, de entre los existentes en el mundo, que como Consejos de la Judicatura se erigen como órganos de consulta y opinión respecto del nombramiento, designación, ratificación y remoción de jueces y magistrados locales, pero sin capacidad decisoria.

También considero necesario el mejoramiento y aumento de la garantía de la autonomía en la vigilancia de la actividad de los órganos jurisdiccionales, ya que en algunos Estados, el presidente del Tribunal de Justicia del Estado designa a los Magistrados que realizan las visitas ordinarias y extraordinarias a los órganos de impartición de justicia, y esta situación resta efectividad a la supervisión del trabajo jurisdiccional.

En otros Estados, las facultades administrativas pueden ser retenidas por el Supremo Tribunal de Justicia local, es decir, no son ejercidas por el Consejo, con lo que se pierde el beneficio de la especialización que ha impulsado la modernización en el ámbito federal. Esto debe ser cambiado si se busca una verdadera reforma judicial en toda la república.

Los logros obtenidos por el Consejo de la Judicatura al haber integrado mayor número de órganos que actualmente cumplen cabalmente con sus funciones y han permitido aproximar la justicia a toda la población, y que tratándose de asuntos de índole federal, requiere una carrera judicial fortalecida, que a su vez se refuerza y justifica a través de la existencia del Instituto de la Judicatura, coordinado por el Consejo, ya que todo órgano nuevo o ya integrado, requiere de titulares capacitados y con un comportamiento ético, que proporcione a todo individuo mayor certeza jurídica; además de posicionar al Estado Mexicano en un estatus de madurez y desarrollo reales, que sea plenamente reconocido en el ámbito jurídico internacional.

## CONCLUSIONES

1. Pesa sobre los jueces la responsabilidad política de obtener la respuesta correcta jurídica para el caso que deben decidir, a partir de una teoría omnicompreensiva de todo el derecho y de los principios presupuestos por las normas, con el objeto de alcanzar una justificación moral y política de la totalidad de las reglas jurídicas que rigen en esta sociedad.
2. La independencia de jueces y magistrados no debe ser solamente una cuestión declarativa, que exprese buenos y nobles propósitos; debe ir aparejada de las condiciones necesarias para el ejercicio independiente y responsable de la función jurisdiccional y su garantía normativa.
3. La autonomía de los juzgadores depende del régimen de responsabilidad establecido por la Constitución y las leyes; por lo que, se requiere la existencia de normas, procedimientos y órganos que la protejan y repriman su vulneración.
4. La estructura legal de los controles internos de los Poderes Supremos de la Unión, debe atender a las demandas reales de la sociedad.
5. La integración de los organismos encargados de la administración y control interno de cada Poder lleva también a considerar la naturaleza jurídica del órgano, dado que respecto al Poder Judicial, en el caso del Consejo de la Judicatura Federal, se observa que participan personas designadas por poderes diversos al judicial; y en el que después de todo, y desde un punto de vista estricto, no se ve respetado el principio de la división de poderes que respalda la Constitución.
6. La existencia del Consejo de la Judicatura Federal, sí queda justificada a través de diversas áreas de su organización, por medio de las que lleva a cabo las tareas de administración, vigilancia y disciplina de los órganos jurisdiccionales federales, con la finalidad de procurar a la función jurisdiccional un adecuado flujo administrativo que le permita mantenerse vigente y útil acorde con las necesidades de la población.

7. Para valorar el cumplimiento de la máxima diligencia en el servicio encomendado, el Consejo de la Judicatura Federal ha de tomar en cuenta el cúmulo de actividades desarrolladas por el servidor público, durante el lapso en que ha desempeñado el cargo, y en el caso de la función judicial, deberá apreciar los factores que han incidido en su desempeño, como son, la carga de trabajo con que cuente el juzgado o tribunal; la premura con que deban resolverse los asuntos; la complejidad de cada caso, sea por el volumen, por la dificultad del problema jurídico a resolver o por ambas; y, en general, todas aquellas circunstancias que tengan relación con los elementos materiales y humanos con que cuente el juzgador para apoyarse en su actividad.
8. Es de suma importancia considerar que la vigilancia de los órganos jurisdiccionales federales debe concebirse no sólo en su elemento de inspección, sino como un acto cuyo último propósito es incorporar elementos de perfeccionamiento de la organización y actividades que se inspeccionan.
9. Se requiere tomar medidas que sin necesidad de la inspección específica a cada asunto, proporcionen una garante de calidad en las resoluciones, no eludiendo la posibilidad en algunos casos de ser mejoradas.
10. Resulta necesario para el cumplimiento óptimo de las actividades de los órganos jurisdiccionales, evitar someterlos a procesos excesivos de naturaleza administrativa, que pueden considerarse como presiones burocráticas, tales como cuadrar estadísticas de productividad, y proporcionar razones que expliquen el retraso en las resoluciones de asuntos, lo que a su vez distrae la labor jurisdiccional y provoca rezago considerable, en la resolución de los juicios y aumenta la necesidad de contar con personal extra, lo que genera más gastos a nivel nacional.
11. Los medios de control sistemáticos pueden en su conjunto resultar más eficientes si se sujetan sólo a una administración y dirección, tomando en consideración que el proceso de inspección directa a los órganos jurisdiccionales se encuentra a

cargo de la Visitaduría Judicial, y que ésta a su vez, se involucra en la dictaminación anual de las labores de los órganos jurisdiccionales.

12. Los medios de control de tipo cuantitativos, creados para la evaluación de la labor de los órganos jurisdiccionales, no son los adecuados para garantizar la calidad de las sentencias y la función jurisdiccional.
13. Aún cuando existe la reglamentación y sistematización completa para los efectos de un verdadero control de las actividades de los órganos jurisdiccionales, de no tomar medidas que agilicen los reportes de productividad rendidos al Consejo, el Poder Judicial Federal se acerca a un posible sistema burocratizado que provea información incompleta e inservible; y que a un mediano plazo no será funcional para atender las necesidades de la población en materia de justicia federal.
14. La implementación de un sistema estadístico y de productividad manejado únicamente por la Visitaduría Judicial a nombre del Consejo de la Judicatura, reduciría costos innecesarios y facilitaría a los órganos jurisdiccionales las labores de tipo administrativo en el ámbito informativo de sus actividades.
15. La interacción constante de la Visitaduría Judicial con los órganos jurisdiccionales, puede favorecer el establecimiento de los controles o límites que se requieren en la labor de los jueces y magistrados sin afectar su independencia.
16. Las inspecciones que se realicen a la función jurisdiccional deben planearse con una tendencia al mejoramiento de la calidad de las resoluciones.
17. La reglamentación de la inspección a la función jurisdiccional debe permitir a su entidad de ejecución, Consejo de la Judicatura a través de la Visitaduría Judicial, la posibilidad de revisar los criterios jurídicos en los que se sustentan las actuaciones judiciales, con la finalidad de analizar las deficiencias de los juzgadores e incrementar la calidad del estudio que hagan de los asuntos a su cargo, sin que se intervenga en el curso normal que las partes den a cada proceso.

## BIBLIOGRAFÍA.

### LEGISLACIÓN

- ❖ ***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*** Sexta Edición, Ediciones Fiscales ISEF. México, 2005.
- ❖ ***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada.*** Tomo I y II, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.
- ❖ ***Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación con sus reformas.*** Editorial Porrúa, S.A., México, 2005.
- ❖ ***Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en compendio: Leyes y Códigos de México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*** Cuadragésima Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2004.
- ❖ ***Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.*** Editorial Porrúa, S.A., México, 2005.

### DOCTRINA.

- ❖ **ADATO GREEN, Victoria.** *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación comentada.* Editorial Porrúa, S.A., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.
- ❖ **ÁLVAREZ CARDENAS, Alejandro.** *El procedimiento Disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal.* Editorial Porrúa, S.A., México, 2001.
- ❖ **ARAGÓN, Manuel.** *Constitución y control del poder.* Ediciones De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1995.
- ❖ **\_\_\_\_\_.** *Constitución, democracia y control.* Primera Edición. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.
- ❖ **BONILLA LÓPEZ, Miguel.** *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tematizada y concordada. Comparaciones, concordancias y notas.* Colección de Investigaciones Tomo I, Segunda Edición, Instituto de la Judicatura Federal, México, 1998.
- ❖ **DÍAZ DE GUIJARRO, Enrique.** *Abogados y Jueces.* Editorial Abeledo- Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1994.

- ❖ **DWARKIN**, Ronald. *El imperio de la justicia; De la teoría general del derecho, de las decisiones e interpretaciones de los jueces y de la integridad política y legal como clase de la teoría y práctica*. Editorial Gedisa, Barcelona, España, 1988.
- ❖ **E. HERRENDORF**, Daniel. *El poder de los jueces*. Tercera Edición, Editorial Abeledo- Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1998.
- ❖ **FIX- ZAMUDIO**, Héctor. *Los problemas contemporáneos del poder judicial*. Coordinación de Humanidades de la UNAM, México, 1986.
- ❖ \_\_\_\_\_ . *Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura*. Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, México, 1997.
- ❖ \_\_\_\_\_ . *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., UNAM, México, 2001.
- ❖ **GHIRARDI**, Juan Carlos. *Inhabilitación judicial: Embriaguez habitual, uso estupefacientes, disminución de las facultades, prodigalidad*. Segunda Edición, Ediciones De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1998.
- ❖ **GUDIÑO PELAYO**, José de Jesús. *La justicia federal al final del milenio*. SCJN, México, 2001.
- ❖ **HIDALGO**, Enrique. *Controles Constitucionales sobre funcionarios y magistrados: un estudio sobre el juicio político y el Consejo de la Magistratura de la República Argentina*. Ediciones De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1997.
- ❖ **MELGAR ADALID**, Mario. *El Consejo de la Judicatura Federal y la división de poderes. Reformas al Poder Judicial*. Coordinación de Humanidades de la UNAM, México, 1995.
- ❖ \_\_\_\_\_ . *El Consejo de la Judicatura Federal*. Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S. A, México, 2000.
- ❖ **NATHAN CARDOZO**, Benjamín. *La función judicial*. Colección de estudios jurídicos. Oxford University, México, 2000.
- ❖ **PARELLADA**, Carlos Alberto. *Daños en la actividad judicial e informática desde la responsabilidad profesional*. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo De Palma S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1990.
- ❖ **RODENAS**, Ángeles. *Razonamiento Judicial y Reglas*. Editorial Fontamara, México, 2000.
- ❖ **RODRÍGUEZ**, Carlos Alberto. *Daños en la actividad judicial e informática desde la responsabilidad profesional*. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo De Palma S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1990.
- ❖ **RODRÍGUEZ AGUILERA**, Cesareo. *El Poder Judicial en la Constitución*. Editorial Bosh, Barcelona, España, 1980.



- ❖ \_\_\_\_\_ . *El Consejo General del Poder Judicial*. Editorial Bosh, Barcelona, España, 1989.
- ❖ SARFATTI, Mario. *Introducción al estudio del derecho comparado*. UNAM, México, 1945.
- ❖ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. *El Poder Judicial Federal en el siglo XIX: Notas para su estudio*. Segunda Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.
- ❖ SOLA, Juan Vicente. *Control judicial de constitucionalidad*. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2001.
- ❖ SPAET, Harold J. *Majority rule or minority will: adherence to precedent on the U.S. Supreme Court*. Cambridge University, Cambridge, United Kingdom, 1999.
- ❖ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*. SCJN, México, 1985.
- ❖ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Respuesta al informe del relator de la ONU para la independencia de los jueces y magistrados*. Poder Judicial de la Federación, SCJN, México, 2002.
- ❖ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *¿Qué es la Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal?* Poder Judicial de la Federación, SCJN, México, 2002.
- ❖ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Apéndice documental durante el gobierno del Presidente Álvaro Obregón (1920 a 1924)*. Primera Edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Presidente José Vicente Aguinaco Alemán, México, 1996.
- ❖ VALADÉS, Diego. *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, UNAM, Instituto de Investigaciones de Ciencias Jurídicas, México, 2000.
- ❖ VALLARTA PLATA, José Guillermo. *Introducción al estudio del derecho constitucional comparado*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1998.
- ❖ VÁZQUEZ, Rodolfo. *Interpretación jurídica y decisión judicial*. Editorial Fontamara, México, 1998.
- ❖ ZARATE, José Humberto. *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*. Editorial Mc Graw - Hill, México, 1997.