



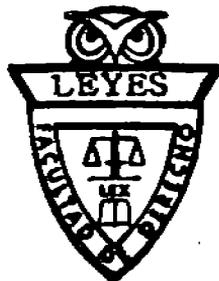
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"Función del Consejo de la Judicatura Federal
para facilitar el acceso a la Justicia Federal"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANGEL EDUARDO ZARAZÚA ALVIZAR**



Director de Tesis:
DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ



México, D. F.

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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

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

NOMBRE: Angel Eduardo Zarazua Alvizar

FECHA: 17/ marzo / 2006

FIRMA: [Firma manuscrita]

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

Cd. Universitaria, D. F., febrero 28 de 2006.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante ZARAZUA ALVIZAR ANGEL EDUARDO, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "FUNCION DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA FACILITAR EL ACCESO A LA JUSTICIA FEDERAL"

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

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

ATENTAMENTE
"POR MI DIOS HARÁ EL ESPIRITU"
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO.

[Firma manuscrita]

LIC. EDUARDO ELIAS MUSI.

FRANCO DE DERECHO
SECRETARÍA GENERAL DE ASAFAS
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

*Irra.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LIC. EDMUNDO ELIAS MUSTI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E

Distinguido Licenciado:

Por medio del presente escrito, me permito informar a Usted que el alumno ZARAZUA ALVIZAR ANGEL EDUARDO, con número de cuenta 400056717, elaboró bajo la dirección del suscrito la tesis titulada "FUNCION DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA FACILITAR EL ACCESO A LA JUSTICIA FEDERAL", para optar por el título de Licenciado en Derecho; trabajo que he APROBADO completa y satisfactoriamente, por lo que salvo su mejor opinión, estimo procedente continuar con los trámites inherentes al caso.

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria D.F., febrero 27 de 2006.

DE LUCIANO SILVA PERMIER
Profesor Adscrito al seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS.

A MIS PADRES:

Porque gracias a sus sacrificios y desvelos, cuento con las bases para llegar a cumplir esta etapa y plantearme nuevos horizontes.

Por estar cerca cuando he necesitado de su apoyo y respaldo, y por dejarme solo cuando la única forma para crecer ha sido a través de mi experiencia.

Por demostrarme con hechos que el destino lo forjamos con las decisiones que tomamos sin mirar hacia atrás y respondiendo a los retos que se nos presenten.

Gracias por su amistad y por crecer junto conmigo.

A Delfy

Por ser muestra viva de la superación personal, del compromiso con el trabajo y con las convicciones. Por no vacilar en cuestionarme cuando mis decisiones han sido impulsivas y fomentar en mí una visión autocrítica.

Por seguir adelante haciendo tu propia historia, ya que ante los retos que han aparecido en este viaje que llamamos vida, te has erguido con carácter, firmeza y decisión, para ser prueba fiel de lo que puede alcanzarse con la determinación.

Gracias por tu alegría y bondad de corazón.

A Angel

Por demostrarme que frente a un panorama adverso; el trabajo y la preparación son las armas que nos permitirán abrirnos camino, contagiando a los demás de nuestro impulso y sin necesidad de pasar sobre nadie, llegando a nuestras metas con la fuerza de todos.

Por que no te conformas con lo que para muchos es sinónimo de éxito y continúas planteándote nuevas conquistas todos los días.

Gracias por no rendirte y tener fe para construir cimientos que fortalecerán el futuro.

Los amo con todo mi corazón

Unos años después de aquél pequeño trabajo que les dediqué al principio de la carrera, les presento y dedico es trabajo cumbre de una primera etapa profesional... POR USTEDES.

A MI FAMILIA MATERNA:**A mis abuelitos Federico y María**

Por permitirme aprender de ustedes y disfrutar de sus experiencias cada vez que platicamos y estamos juntos. Por ser un ejemplo de vida. Por los cuidados que me han dado en todos estos años y por confiar en mi capacidad.

Por ese cariño que saben que es recíproco y nunca se agotará.

A Federico

Por tener siempre una sonrisa que permite darle su real dimensión a lo que en un principio parecía insuperable.

A Rocío

Por demostrar lo que se puede alcanzar cuando se es fiel a un sueño y no se duda en hacer todo sacrificio necesario para poder verlo cristalizado.

A Elsa Patricia

Por ser mi tía-hermanita mayor en mi infancia, y ocupar siempre un lugar importante en mi memoria y mi corazón.

A María Eugenia y José

Por su apoyo y compañía al integrarse en la familia.

A Homero

Deseando que encuentres tu camino dentro de las oportunidades que se te presenten, para que logres explotar toda tu capacidad y encuentres satisfacción en todo lo que te propongas.

A Oswaldo

Para que encuentres el equilibrio entre los medios materiales y las necesidades que tu alma te exige para alcanzar la plenitud.

A Kevin Brandon

Deseando que no desistas en cultivar la capacidad que día a día has demostrado y seas el orgullo del esfuerzo de tu familia.

A Karen

Deseando que no pierdas la alegría y desenvolvimiento que te caracterizan.

A MI FAMILIA PATERNA:**A mi abuelita María de Jesús**

Por ser ejemplo de fuerza y factor primordial de unión de toda una familia. Por tenerme presente en sus pensamientos y en sus oraciones.

A mi madrina Lourdes

Por los cuidados y atenciones que siempre me has dado, y por tener fe en que cuento con la determinación para realizar lo que me proponga.

A mi padrino Joel

Por ser un factor de crecimiento personal, por fomentar el análisis y la crítica... pero sobre todo, por sembrar ideas que permiten romper paradigmas y crecer en todos los aspectos.

A Erasmo, Teresa, Jesús, Emma, Jaime, Verónica, Mario y Patricia

Por abrimme las puertas de su corazón en cada ocasión que tenemos la oportunidad de convivir y ser ejemplos para seguir adelante. Por ser cada uno único y ser testimonio de sus propias convicciones.

A Olivia, Esperanza, Laura, Ana, Salvador

Por su cariño y atenciones en estos años.

A Jorge

Por el ejemplo que das a todos tus familiares con tu trabajo comprometido y serio.

A Anahí

Deseando que sigas adelante y desarrolles ese potencial que en este momento brilla, pero después nos destumbrará.

A Alejandro y Mariana

Por el afecto que desbordan en sus acciones.

A Jorge, Paul, Erika; Erasmo, Marisol, Carlos; Dalia, Zaira; Orquidea, Marcela, Carolina; Verónica, Salvador; Andrea y Alexa.

A mis Padrinos Gilberto y Rosa María

Por el cariño recíproco y apoyo brindado.

A MIS MAESTROS:**A Javier Longoria García de León. †**

Por acercarte a mi familia en un momento crucial. Por predicar con el ejemplo lo que significa darse a los demás sin esperar nada a cambio.

Deseando que todos aquellos que tuvimos la dicha de encontrarnos en tu camino seamos dignos representantes de tus enseñanzas y filosofía de la vida.

Al Licenciado Enrique Sánchez Bringas. †

Por ser un abogado excepcional y presentarme el área que ahora es la materia de este trabajo.

Dejando testimonio de las habilidades que en cada sesión se encargaba de fomentar, como la seriedad en el trabajo y una inagotable necesidad por ser mejor.

A mi asesor Doctor Luciano Silva Ramírez

Por su tiempo y consejos para orientar y pulir el trabajo que ahora se presenta concluido.

Al Licenciado Edmundo Elías Musi.

Por su orientación y atenciones para lograr culminar este trabajo de investigación.

Al Licenciado Ignacio Ramos Espinosa

Por sus consejos para el ejercicio de la abogacía.

Por sus enseñanzas en las aulas de la Facultad de Derecho:

Lic. Adán Antonio de León Gálvez

Dr. Alberto Mondragón Pedrero

Lic. Alejandro Sosa Arciniega

Dr. Angel Zarazúa Martínez

Mtro. Antonio Enrique Larios Díaz

Dr. Cipriano Gómez Lara †

Lic. Emilio Margaln Barraza

Mtro. Eric Tardif Chalifour

Hermano Fernando Nájera Cisneros

Mtro. Javier Romo Michaud

Dr. Joel Chirino Castillo

Lic. Jorge Delfin Sánchez

Lic. Jorge Mier y Concha

Dr. José Andrés Gallardo Duran

Lic. José Fernando Rincón Castro

Dr. José Dávalos Morales

Lic. Juan Manuel Méndez Godínez

Lic. Lourdes Marleck Ríos Nava

Dra. María Elena Mansilla y Mejía

Lic. María Magdalena Sánchez Conejo

Lic. Miguel A. Nájera Cisneros

Lic. Rafael Luis Ramón Valdés Cossío

Lic. Rafael Serrano Figueroa

Lic. Ricardo Augusto Herrera Tenorio

Dr. Sergio R. Márquez Rábago

A la Maestra Rosa Alba Torre Espinoza

Por su apoyo, ya que no obstante que por cuestiones circunstanciales no pudimos coincidir en un aula, siempre ha tenido un pensamiento de aliento cuando se ha dado la ocasión.

A la Ministra Margarita Luna Ramos

Por la orientación y apoyo para comprender a cabalidad el mundo del Poder Judicial de la Federación, además de ser un ejemplo de desarrollo personal y profesional.

A la Juez Luz María Díaz Barriga

Por darme la primera oportunidad laboral en un Juzgado de Distrito Federal, y permitirme conocer como es la organización de un órgano jurisdiccional que trabaja eficazmente y privilegiando siempre la justicia.

Al Magistrado Jorge Antonio Cruz Ramos

Mi agradecimiento total por el apoyo brindado para culminar esta tesis y permitir que colabore dentro del Consejo de la Judicatura Federal, por el impulso que se me brindó para dedicarme a superar este paso y poder continuar avanzando en la vida académica y profesional.

A mis compañeros de trabajo del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, del Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y de la Unidad de Estadística y Planeación Judicial del Consejo de la Judicatura Federal; ya que gracias a la interacción con su experiencia pude nutrir lo aprendido en las aulas de la Facultad de Derecho, para formular las propuestas que en este trabajo se desarrollan.

Al Magistrado José Luis González C.

Ejemplo para el desarrollo dentro de la vida profesional.

Al Licenciado Jesús Cruz Ramírez

Por la oportunidad de comenzar a conocer el mundo del litigio cuando iniciaba la búsqueda del perfil profesional.

Al Licenciado Alejandro Bustos Olivares

Por el apoyo y permitirme contar con tu preciada amistad.

A Margarita Domínguez

Por tu apoyo y constante preocupación para lograr concluir con este trabajo, por el tiempo juntos que hemos sacrificado para lograr esta tesis y por el tiempo que viene... Gracias.

A mis amigos ya que han sido la fuerza en la tempestad, el hombro en la tristeza, la mano extra en la dificultad, la compañía en la soledad y en la complicidad... los testigos de muchas etapas que llegan a un punto de referencia con este momento y continuarán con nuevos horizontes y tiempos...

Alberto Valenzuela
Alfredo Calderón
Alicia Polaco
Antonio Mortera
Berenice Hernández
Berenice Jaimés
Berenice Sarmiento
David Garduño
Dony Magos
Dora Marroquín
Edwin Ponce
Enrique Moreno
Germán González
Gonzalo León
Israel Martínez
Iván Rutz

José Carlos Avendaño
Lizeth Sánchez
Lucía Cázares
Marcela Villegas
Marco Aranda
Marco Valdez
Margarita Martínez
Marisol Cervantes
Maydén Diego
Miguel Hernández
Nahayeli Rojas
Raúl Martínez
Rocío De La Vega
Rubén Montes de Oca
Walter Godínez
Yareni Gómez

Y a todos aquellos amigos y compañeros que omití mencionar pero que en el momento en que nos encontremos no dejaré pasar la oportunidad para decirles:

Gracias por todo.

ÍNDICE.

ÍNDICE.....	2
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL ACCESO A LA JUSTICIA.....	8
1.1. El acceso a la justicia en la historia constitucional mexicana.....	8
1.1.1. Constitución de Cádiz.....	9
1.1.2. Constitución de Apatzingán.....	13
1.1.3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	14
1.1.4. Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	17
1.1.5. Bases Constitucionales de 1843.....	21
1.1.6. Acta Constitutiva y de Reformas de 1857.....	23
1.1.7. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.....	24
1.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	27
1.2.1. Congreso Constituyente de 1917.....	27
1.2.2. Revisión de los debates constitucionales.....	29
1.2.3. Texto final del artículo 17 constitucional.....	32
1.2.4. Reforma constitucional.....	46
1.3. Análisis de las características del acceso a la justicia.....	52
CAPÍTULO 2. CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.....	57
2.1. Reforma constitucional de 1994.....	62
2.2. Reforma constitucional de 1999.....	68
2.3. Artículos 94 y 100 constitucionales.....	73
2.3.1. Artículo 94 constitucional.....	73
2.3.2. Artículo 100 constitucional.....	76
2.4. Funciones del Consejo de la Judicatura Federal.....	81
2.5. Organización del Consejo de la Judicatura Federal.....	86
2.6. Órganos auxiliares al Consejo de la Judicatura Federal.....	91
2.6.1. Instituto de la Judicatura.....	92
2.6.2. Visitaduría Judicial.....	93
2.6.3. Contraloría del Poder Judicial de la Federación.....	94
2.6.4. Instituto Federal de Defensoría Pública.....	95
2.6.5. Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.....	96

2.7. Consejo de la Judicatura en el Derecho Comparado.....	97
2.7.1. Consejo General del Poder Judicial en España.....	98
2.7.2. Consejo Superior de la Magistratura en Francia.....	100
2.7.3. Consejo Superior de la Magistratura en Italia.....	102
2.7.4. Consideraciones en relación con el Consejo de la Judicatura Federal.	104
CAPÍTULO 3. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL FRENTE AL ACCESO A LA JUSTICIA.	106
3.1. Breve referencia al acceso a la justicia federal antes de la creación del Consejo de la Judicatura Federal.	107
3.2. Acceso a la justicia federal a partir de la creación del Consejo de la Judicatura Federal.	113
3.3. El Instituto de la Judicatura.....	114
3.4. El Instituto Federal de Defensoría Pública.....	119
3.5. La Visitaduría Judicial.....	122
3.6. Medidas relacionadas con el turno de asuntos.....	126
3.6.1. Regulación de las Oficinas de Correspondencia Común.....	126
3.6.2. Exclusión de turno.....	132
3.6.3. Modificación temporal de competencias.....	134
3.7. Órganos Jurisdiccionales "A" y "B".....	136
3.8. Juzgados de Distrito Itinerantes.....	143
CAPÍTULO 4. PROPUESTA PARA DIRIGIR LA LABOR DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.	151
4.1. La autonomía presupuestal.....	151
4.1.1. Presupuesto de Egresos de la Federación.....	152
4.1.2. Garantizar autonomía presupuestaria del Poder Judicial de la Federación.....	155
4.2. Obtención de información veraz, completa y oportuna.....	159
4.2.1. Controles a cargo de los órganos jurisdiccionales.....	159
4.2.2. Integrar Estadística Judicial con la información diaria del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.....	162
4.2.3. Propuesta para el manejo del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.....	163

4.3. Actividad relacionada con el número, especialización y jurisdicción de los órganos jurisdiccionales.....	164
4.3.1. <i>Especialización de los órganos jurisdiccionales.</i>	167
4.3.2. <i>División del territorio nacional en Circuitos y Distritos Judiciales.</i>	168
4.3.3. <i>Establecimiento de plantillas tipo para cada órgano jurisdiccional.</i>	170
4.4. Fortalecimiento del Instituto de la Judicatura.....	172
CONCLUSIONES.	175
ANEXOS.	181
Anexo 1.....	181
Anexo 2.....	188
Anexo 3.....	204
Anexo 4.....	205
Anexo 5.....	209
Anexo 6.....	210
Anexo 7.....	213
Anexo 8.....	216
Anexo 9.....	217
Anexo 10.....	225
Anexo 11.....	226
Anexo 12.....	227
Anexo 13.....	229
BIBLIOGRAFÍA	230

INTRODUCCIÓN.

El derecho al acceso a la justicia es un tema de relevancia, ya que implica la garantía de todo gobernado para contar con las herramientas para que las prerrogativas que se reconocen en la Carta Magna y en las leyes, logren actualizarse en la realidad y no se conviertan en catálogos de buenas intenciones.

Nuestro texto constitucional consagra este derecho en el texto del artículo 17, piedra angular para establecer las características que debe cumplir la impartición de justicia de los órganos jurisdiccionales.

El Poder Judicial, encargado de dicha función, actualmente tiene un papel trascendental dentro de la vida nacional, al asumir las atribuciones que constitucionalmente le corresponden y al cristalizar su independencia en el ejercicio de las mismas.

Mediante reforma constitucional de 1994, se reestructuró la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se creó el Consejo de la Judicatura Federal, adoptándose un nuevo modelo de administración y gobierno de los órganos jurisdiccionales federal.

Se asignaron al Consejo tareas cuyos efectos tienen impacto directo en los órganos jurisdiccionales federales y por lo tanto en la impartición de justicia que los mismos tienen a su cargo.

Asimismo, mediante la labor de algunos de sus órganos auxiliares garantiza que los juzgados de distrito y tribunales de circuito cuenten con las herramientas necesarias para cumplir a cabalidad el contenido del artículo 17 constitucional.

De ahí la importancia de vincular un derecho fundamental como el acceso a la justicia, con la labor desempeñada por el Consejo de la Judicatura Federal, al ser una institución que, en cumplimiento de sus atribuciones, busca garantizar que en la impartición de justicia federal se actualicen todas las características contenidas en el artículo 17 constitucional, para cumplir con el derecho a la justicia.

Partiendo de las medidas relacionadas con el acceso a la justicia que el Consejo ha instaurado, tema central del presente estudio, se refieren algunas

asignaturas pendientes y propuestas para que se cuente con condiciones que permitan que el Consejo cuente con los medios para atenderlas efectivamente.

Para esto, en el primer capítulo se hace referencia a los elementos que han integrado el derecho al acceso a la justicia dentro de los textos constitucionales en la historia de nuestro país, desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Conforme con la revisión histórica constitucional, y conjugando la interpretación de la Suprema Corte de Justicia y de algunos instrumentos internacionales suscritos por México, se establecen los elementos que, en nuestro sistema jurídico, integran el derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 de nuestra Carta Magna.

Dentro del segundo capítulo se aborda el estudio del Consejo de la Judicatura Federal, a partir de la reforma constitucional de 1994 y de 1999, que son las que definen la estructura y funciones que constitucional y legalmente se le atribuyen; se refieren las atribuciones del Consejo, así como de cada uno de sus órganos auxiliares.

En el mismo apartado se hace referencia a los consejos de la magistratura de España, Francia e Italia, países europeos donde nace esta figura, para considerar cuál ha sido el papel que ha asumido el Consejo de la Judicatura Federal en nuestro país.

Contando con la exposición de los dos temas anteriores, se atiende a la relación entre ellos, al vincular cuál ha sido la labor desempeñada por el Consejo en cuanto al acceso a la justicia federal, resaltando la aportación que cada medida implica para el acatamiento del artículo 17 constitucional.

Al respecto se describe la situación general previa al establecimiento del Consejo, para posteriormente destacar la funciones de algunos de sus órganos auxiliares, así como distinguir cuáles han sido las innovaciones que ha aportado, tales como la regulación de turno de asuntos de nuevo ingreso, los órganos jurisdiccionales A y B y los juzgados de distrito itinerantes.

Para contar con datos específicos sobre las medidas que se describen en el capítulo 3, el presente trabajo cuenta con diversos anexos que contienen la

información concreta de la aplicación de cada una y el Acuerdo General relacionado, así como dos cuadros descriptivos de la conformación del Poder Judicial de la Federación, por lo que hace a juzgados de distrito y tribunales de circuito, con anterioridad a la creación del Consejo y la actual.

Una vez descrita y analizada la labor del Consejo, se expone la propuesta para dirigir los esfuerzos a aspectos que por diversas circunstancias no han sido atendidos en su totalidad, y que aún constituyen asignaturas pendientes.

Para esto se atiende a dos pilares: la cuestión presupuestaria y la obtención de información veraz, completa y oportuna. A partir de dichos supuestos se exponen algunas medidas tendentes al cumplimiento de los supuestos contenidos en el texto constitucional respecto del derecho al acceso a la justicia.

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL ACCESO A LA JUSTICIA.

1.1. El acceso a la justicia en la historia constitucional mexicana.

Dentro de la historia, una discusión antiquísima entre los juristas es la definición de justicia, partiendo esencialmente de los preceptos del derecho manejados por los romanos: *"vivir honestamente, no dañar a otro y dar a cada quien lo suyo."* Esta idea es similar a la definición generalmente aceptada de justicia, formulada por Ulpiano, como *"la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo."*¹

En esta concepción se establecen las bases de la noble labor del juzgador, ya que la misma no implica una fórmula exacta que deba aplicarse, sino que le atribuye la facultad de valorar las situaciones que se pongan a su consideración, para que con base en el Derecho, determine que es lo que a cada quién corresponde.

Ahora bien, el artículo 49 constitucional estatuye que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siendo este último el que encuentra sus funciones vinculadas de manera directa con la impartición de justicia.

En un principio, acorde con el sentido estricto de la división de funciones, se sostuvo que el papel del Poder Judicial consistía únicamente en la resolución de las controversias suscitadas con motivo de la aplicación de las leyes; no obstante, sus tareas se han diversificado y ha adquirido mayor notoriedad con el paso del tiempo y el perfeccionamiento de nuestro sistema jurídico, de tal suerte que actualmente le son asignadas tareas de naturaleza administrativa.

Es así como el Poder Judicial de la Federación se ha convertido, a partir de la década reciente en el ejercicio de sus atribuciones, en garante del sistema democrático mediante el ejercicio de sus atribuciones, por lo cual el acceso a la justicia a cargo de los órganos jurisdiccionales federales ha cobrado singular

¹ DEHESA Dávila, Gerardo, *Etimología Jurídica*, 2ª edición, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p. 278.

relevancia en la vida nacional, pues en expresión de Rolando Tamayo y Salmorán, "la disponibilidad de un proceso jurisdiccional es condición necesaria para la existencia de todo derecho".²

Para establecer el alcance del derecho al acceso a la justicia en nuestra historia constitucional, expondremos los contenidos relacionados con el tema del acceso a la justicia que se han contemplado en los textos constitucionales de nuestro país, iniciando con la Constitución de Cádiz y la Constitución de Apatzingán, las cuales sentaron las bases para la construcción de nuestras instituciones jurídicas.

1.1.1. Constitución de Cádiz.

El texto de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, conocida como Constitución de Cádiz, tuvo vigencia en nuestro territorio en la última etapa del virreinato de la Nueva España, por lo que estableció parámetros para el desarrollo del México independiente.

El valor histórico de este documento atiende también a la intervención de representantes de las colonias españolas en su discusión, destacando la participación de los diputados provenientes de la Nueva España, entre ellos Miguel Ramos Arizpe y Francisco Guridi y Alcocer, quienes integraron posteriormente parte del Constituyente de 1824.³

Por lo que hace a los preceptos del documento constitucional que nos ocupa, en el Capítulo III "Del Gobierno", del Título II "Del territorio de las Españas, su religión y gobierno, y de las ciudades españolas", se estableció claramente el principio de la división de facultades al estipular lo siguiente:

"Art. 15 La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.

Art. 16. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey.

² TAMAYO y Salmorán, Rolando, *Derechos y Mecanismo Democrático (Justicia distributiva y Acceso a la Justicia)*, en Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo LI, Número 238, 2002, p. 188.

³ RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 2ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 20.

*Art. 17. La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley.*⁴

Confirmando el papel que se asignó a los tribunales atendiendo a los preceptos transcritos, el artículo 242 del referido ordenamiento, dentro del Título V "*De los Tribunales y de la administración de justicia en lo civil y en lo criminal*", Capítulo I "*De los Tribunales*", establecía que la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenecía exclusivamente a los tribunales.

Conforme a lo establecido en su artículo 243, ni las Cortes ni el Rey podrían ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos, determinando claramente la prohibición de invasión de competencia por parte de los citados poderes.

Ahora bien, la Constitución de Cádiz limitó las atribuciones de los tribunales, como órganos que encarnaban la función judicial, a juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado (artículo 245), estableciendo explícitamente que no podían suspender la ejecución de las leyes, ni hacer reglamento alguno referente a la administración de justicia. De esa forma las facultades constitucionales de los tribunales en materia de acceso a la justicia, eran casi nulas, limitándose al ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

Los artículos 242 y 245 mencionados con anterioridad, son considerados como el primer antecedente del derecho al acceso a la justicia, tal y como en la actualidad lo concebimos, al determinar quién es el encargado de la aplicación de las leyes al dirimir controversias y cuál sería su función primordial.⁵

El documento constitucional en comento contenía las primeras medidas de vigilancia de los tribunales, al estipular la facultad del Rey de suspender a los magistrados contra los cuales se presentaran quejas que parecieran fundadas, debiendo pasar el asunto inmediatamente al Supremo Tribunal de Justicia para que juzgara con arreglo a las leyes (artículo 253).

⁴ TENA Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2002*, 23ª edición, México, Porrúa, 2002, p. 62.

⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Derechos del pueblo mexicano*, Tomo III, México, editorial Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 588.

También se estatuyó la responsabilidad de los jueces ante la falta de observancia de las leyes que arreglaban el proceso en lo civil y en lo criminal (artículo 254). Se preveía la acción popular contra los magistrados y jueces involucrados en sobornos, cohecho o prevaricación (artículo 255). Como dato adicional el artículo 257 estableció que la justicia sería administrada en nombre del Rey, y las ejecutorias y provisiones de los tribunales superiores se encabezarían también en su nombre.

Al Supremo Tribunal de Justicia se le asignaron competencias en el artículo 261, destacando para nuestro estudio la tarea Undécima, conforme con la cual el tribunal debería examinar las listas de las causas civiles y criminales, que habrían de enviarle las audiencias con fundamento en el artículo 270, para promover la pronta administración de justicia, debiendo remitir copia de ellas para el mismo efecto al Gobierno, y disponer su publicación por medio de la imprenta.

Asimismo, el artículo 263 determinó que las audiencias conocerían de las causas de suspensión y separación de los jueces inferiores de su territorio, en el modo que previnieran las leyes, dando cuenta al Rey; correspondiéndoles también recibir de todos los jueces subalternos de su territorio, avisos de las causas que se formaran por delitos y listas de las causas civiles y criminales,⁶ con la finalidad de promover la pronta administración de justicia, conforme con el artículo 267.

La obligación de rendir informes sobre los asuntos en trámite por parte de los diversos órganos jurisdiccionales, denota el esbozo de un sistema de control del funcionamiento de las diversas instancias, siendo uno de los métodos que se han aplicado y que aún se encuentran vigentes para vigilar y poder proyectar medidas que permitan optimizar el acceso a la justicia.

El artículo 279 contiene otro elemento relacionado con la administración de justicia, al establecer que los magistrados y jueces, al tomar posesión de sus

⁶ El artículo 276 de la Constitución de Cádiz determinaba que los jueces de los tribunales inferiores deberían dar cuenta a su respectiva audiencia de las causas que se formaran por delitos cometidos en su territorio, informando su estado en las épocas que la audiencia les prescribiera; mientras que el artículo 277 los obligaba a enviar listas generales cada seis meses de las causas civiles, y cada tres, de las criminales, que estuvieran pendientes de resolución, informando su estado. TENA Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 92.

plazas, jurarían guardar la Constitución, ser fieles al Rey, observar las leyes y administrar imparcialmente la justicia.

En los Capítulos II y III del Título V de la Constitución de Cádiz, se abordaron aspectos específicos de la administración de justicia en materia civil y en lo criminal, respectivamente. En la materia civil, el artículo 280 reconocía el derecho de las partes de resolver sus controversias por medio de jueces árbitros; estableciendo en el artículo 284 el impedimento de entablar juicio alguno si no se demostraba haber intentado un medio de conciliación previamente.

Por lo que respecta a la administración de justicia en lo criminal, el artículo 286 estipulaba que las leyes arreglarían la administración de justicia en esta materia, de manera que el proceso habría de formarse con brevedad y sin vicios, a fin de que los delitos fueran prontamente castigados.

En el Título IV "*Del Rey*", Capítulo VI "*De los Secretarios de Estado y de Despacho*", se establecía en el artículo 222 el listado de Secretarios de Estado, entre los que se encontraba el Secretario del Despacho de Gracia y Justicia, el cual tenía a su cargo, entre otras facultades, lo referente a las provisiones de magistraturas y judicaturas así como promover y activar la recta administración de justicia, siendo así que la vigilancia del Poder Judicial quedaba a cargo del Rey.⁷

De los lineamientos planteados en la Constitución de Cádiz se desprende que los tribunales encargados de la aplicación de justicia no contaban con muchos elementos que permitieran la vigilancia y planeación necesaria para optimizar el acceso de la justicia a su cargo, funciones que esencialmente quedaban a cargo de la Secretaría de Gracia y Justicia; no obstante, se puede apreciar que se encuentran presentes algunas disposiciones relacionadas con las características que debía tener su función, al determinar la imparcialidad y prontitud.

El sistema diseñado para el seguimiento de los asuntos a cargo de cada instancia, es un inicio en un sistema de control y evaluación de las actividades realizadas por parte de los juzgadores, que denota la preocupación por lograr que

⁷ GUERRERO, Omar, *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 47.

esta función del poder gubernamental fuera conforme con los plazos y términos establecidos.

1.1.2. Constitución de Apatzingán.

Como antecedente de este documento se encuentra la convocatoria emitida por José María Morelos y Pavón en abril de 1813, para la instalación en Chilpancingo de un Congreso Nacional conocido como Congreso de Anáhuac, que posteriormente se autoproclamaría Supremo Congreso Nacional de América.

Morelos dio a conocer los Sentimientos de la Nación, documento con el cual inició los trabajos del Congreso, y en su 5° punto, plasmó que la soberanía del pueblo se depositaría en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Posteriormente, Morelos convocó al Congreso de Anáhuac para reunirse en Apatzingán, donde el 22 de octubre de 1814 se promulgó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán.

Analizando el contenido del documento, en el artículo 11, del Capítulo II "*De la Soberanía*", se consideraban como tres las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares, a cargo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, respectivamente, sin que deba ejercerse por una sola persona o corporación (artículo 12).

Para el ejercicio de esos poderes, en el artículo 44 se determinó que las supremas autoridades serían el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

En las disposiciones relativas al Supremo Tribunal de Justicia, el artículo 202 planteaba que en el mismo no se pagarían derechos. Con esta disposición se reconocía como elemento de la administración de justicia la gratuidad, limitándose a la última instancia superior, lo cual se explica atendiendo a la época en que se redactó este documento, cuando México era una nación convulsa en busca de su independencia, contando con infraestructura limitada en todos los aspectos.

Las facultades del Supremo Tribunal de Justicia se enfocaron al trabajo jurisdiccional acotado a los casos que la Constitución de Apatzingán determinó en su Capítulo XV, sin haber referencia alguna a medidas para optimizar el acceso a la justicia, dejando incluso como facultad del Supremo Gobierno (el equivalente al Poder Ejecutivo) el nombramiento de los jueces inferiores (nacionales de partido y eclesiásticos).

Debemos recordar que este documento careció de vigencia debido al momento histórico en el cual se buscó aplicar, sin embargo en caso de haberla tenido, en sus disposiciones se establecieron supuestos en que los elementos del sistema que en ese momento se aplicaba en la nación continuarían vigentes en tanto "la soberanía de la nación" no conformara nuevas disposiciones e instituciones. Pese a lo anterior, se trata del primer documento escrito conforme al proyecto de país que comenzaba a construirse, lo cual le da una singular importancia para cualquier estudio referente a los antecedentes constitucionales de nuestras instituciones.

1.1.3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Luego de consumarse la independencia de México en el año de 1821, se inició la búsqueda del documento constitucional que contuviera los principios sobre los cuales se desarrollarían el país y sus instituciones.

Como denominador común, se ha calificado de poco originales a los primeros documentos constitucionales, al considerar que tomaron como referencia la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y la Constitución de Cádiz de 1812, pero compartimos la opinión de Emilio O. Rabasa, al destacar que en ese momento lo que buscaron los integrantes del Constituyente fue plasmar el pensamiento liberal de su siglo y las doctrinas constitucionales más avanzadas en su época, lo que le da valor a los mismos más allá de la originalidad.⁵

Después del Primer Constituyente de 1822, disuelto por Iturbide, y del fracaso de instaurar un régimen imperial en nuestro país, se instaló el Segundo Constituyente el 5 de noviembre de 1823. Esta asamblea sería la encargada de

⁵ RABASA, Emilio O., op. cit., p. 16.

conformar el nuevo documento constitucional, elaborando en un inicio el Acta Constitutiva de la Federación, que se aprobó el 31 de enero de 1824, con el cual se dejó claro el pensamiento federalista que imperaba.

De la referida Acta extraemos el artículo 18, que a la letra establecía:

*"Todo hombre que habite en el territorio de la Federación, tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia; y con este objeto la Federación deposita el ejercicio del Poder Judicial en una Corte Suprema de Justicia, y en los tribunales que se establecerán en cada Estado; reservándose demarcar en la Constitución las facultades de esta Suprema Corte."*⁹

El precepto transcrito contemplaba como un derecho el acceso a la justicia, establecía las características a cubrir para poder efectuarse a cabalidad, es decir, de manera pronta, completa e imparcial. Esta fue una mayor aproximación hacia el establecimiento del derecho del gobernado a la justicia así como la obligación del gobierno de aportar los medios necesarios para que se cumpliera el precepto.

Meses más tarde, el tres de octubre de 1824, el mismo Constituyente aprobó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En la opinión de Emilio O. Rabasa, al ser aprobada la Constitución por el mismo órgano encargado de redactar el Acta Constitutiva, y al compartir ambos documentos algunas disposiciones, a su conjunto se le consideró como un "todo orgánico-constitucional" denominado Constitución de 1824.¹⁰

En el documento constitucional se estableció como forma de gobierno una república representativa, popular y federal, superando las corrientes imperialistas y centralistas. Dividió el Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, conforme lo previsto en su artículo 6.

El cuidado de que la administración de justicia a cargo de la Corte Suprema, Tribunales y Juzgados de la Federación fuese pronta y que sus sentencias fueran

⁹ TENA Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 158.

¹⁰ RABASA, Emilio O., *op. cit.*, p. 22.

ejecutadas según las leyes, quedaba a cargo del Presidente, de conformidad con el artículo 110, fracción XIX.

De manera expresa, el Título V se refería al Poder Judicial de la Federación, el cual residía en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito. En la Sección Séptima del referido Título, se establecieron las reglas generales a que se sujetaría en todos los Estados y Territorios de la Federación la administración de justicia, las cuales contenían algunas de las garantías individuales referidas al proceso penal y a los actos de autoridad, pero no contemplaba disposiciones sobre los principios a seguir en la misma.

Dentro del articulado, se reiteró como requisito intentar la conciliación antes de entablar todo juicio en materia civil o sobre injurias en materia criminal (artículo 155), además de garantizar el derecho de las partes de resolver sus conflictos mediante jueces árbitros en cualquier estado de un juicio (artículo 156).

Atendiendo al sistema de gobierno establecido en la Constitución de 1824, tenemos el nivel de gobierno federal y el estatal, siendo así que el Título VI contenía las disposiciones aplicables a los Estados miembros de la Federación.

En su artículo 157 previó que el gobierno de cada Estado se dividiría para su ejercicio, al igual que en el nivel federal, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Al referirse al Poder Judicial estatal, el artículo 160 planteaba que el mismo sería ejercido por los tribunales que estableciera o designara la Constitución.

Fueron las Leyes de los Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito de 1826 y 1834 las que regularon lo referente a dichos órganos, por lo que hace a "la división territorial, residencia, salario de servidores, competencia, recusaciones y suplencias".¹¹

En los ordenamientos referidos, se facultó al Poder Ejecutivo Federal para designar en cuál población residiría cada Tribunal, en cumplimiento a sus atribuciones constitucionales. Asimismo, en tanto no se dividiera el territorio nacional en distritos, estos corresponderían al territorio de cada Estado (19 en

¹¹ CARRANCO Zuñiga, Joel, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 2000, p. 70.

aquella época), teniendo como residencia la capital o el principal puerto de la entidad.

En vista de lo expuesto, sostenemos que la Constitución de 1824, por cuanto al acceso a la justicia, la conceptualizó como un derecho de los gobernados, en los términos del artículo 18 del Acta Constitutiva de la Federación. Este es un elemento muy importante, pero al carecer ambos documentos de un apartado específico relativo a garantías individuales, la fuerza del precepto se diluía, además de carecer de un medio jurídico que garantizara su debida observancia, quedando en el plano de las declaraciones.

1.1.4. Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Luego de la caída del imperio de Iturbide, surgieron dos grupos, los federalistas y los centralistas, que conformarían posteriormente a los liberales y conservadores, respectivamente; quienes protagonizarían periodos de inestabilidad en el gobierno, producto de sus pugnas. En un principio, la corriente federal logró prevalecer al proclamarse la Constitución de 1824, pero el grupo conservador buscaba establecer su esquema de gobierno, objetivo que alcanzaron con ayuda del presidente Antonio López de Santa Anna, luego que éste desconoció actos de la V Legislatura, argumentando que eran contrarios al clero y a los conservadores.

En 1835, la VI Legislatura se integró por miembros mayoritariamente conservadores, cuyo propósito era modificar el gobierno federalista, para pasar a un sistema centralista, teniendo como primer obstáculo la Constitución de 1824. Fue así como el 9 de septiembre de 1835 mediante ley expedida por el Congreso, se asignaron las atribuciones de Constituyente, dando lugar a lo que Emilio Rabasa denomina "*un golpe de Estado parlamentario*."¹²

Como primer documento constitucional de esta etapa, se produjeron las Bases Constitucionales para la nueva Constitución, expedidas el 15 de diciembre de 1835. El artículo 4° de este documento, establecía que el ejercicio del Supremo

¹² RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*. 8ª edición, México, Porrúa, 1998, p. 9.

Poder Nacional mantendría como división para su ejercicio la de Legislativo, Ejecutivo y Judicial; adicionando la creación de un árbitro encargado de vigilar que no existiera invasión de atribuciones entre los poderes.

En cuanto al Poder Judicial, el artículo 7, establecía que residiría en una Corte Suprema de Justicia, y en los Tribunales y Jueces establecidos por la ley constitucional. Adicionalmente, en dicha ley se fijarían sus cualidades, número, radicación, responsabilidad y modo de elección.

Al tratarse de un sistema centralista, desapareció la organización por Estados y dio paso al surgimiento de los Departamentos. En este esquema, como el artículo 12 estipulaba, el Poder Judicial sería ejercido en los Departamentos hasta la última instancia, por tribunales y jueces residentes en ellos, nombrados o confirmados por la alta Corte de Justicia de la Nación, con intervención del Supremo Poder Ejecutivo, de las juntas departamentales y de los Tribunales Superiores, conforme lo que regulara la ley constitucional.

El artículo 13 mencionaba que las leyes relativas a la administración de justicia en lo civil y criminal, serían las mismas en toda la nación, conforme con la forma de gobierno que se buscaba consagrar en la nueva Constitución.

Posteriormente, la primera Carta Magna de orientación centralista, se formaría por siete estatutos por lo que se le conoce como las Siete Leyes Constitucionales. Cabe mencionar que su aplicación fue muy accidentada ya que, como apunta Alfonso Noriega, sus preceptos negaban a las nuevas fuerzas del país, siendo así ajenos a la realidad y de difícil arraigo en la vida nacional.¹³

Uno de los puntos destacados de este conjunto de documentos se encontraba en la Primera Ley, que se refería a los "*Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República*", siendo el primer caso en el que en una Constitución de nuestro país le dedicó un apartado específico a dichas prerrogativas.

La Segunda Ley contenía la disposición más controversial del ordenamiento, al crear al Supremo Poder Conservador, el cual estaría a cargo de cinco individuos.

¹³ NORIEGA, Alfonso, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, Tomo II, 1ª reimpresión, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, p. 308.

El artículo 12 establecía las atribuciones de esta institución, de entre las cuales se encontraban las siguientes:

- Declarar nula una ley o decreto, al ser contrarios a algún artículo de la Constitución, que dicha declaración la exigieran el Supremo Poder Ejecutivo, o la Alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo. Esta institución era la única que contaba con el control de la constitucionalidad de los actos de los Poderes.
- Declarar, por solicitud del Legislativo o de la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Ejecutivo, cuando fueran contrarios a la Constitución o a las leyes.
- Declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, por solicitud de alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades.
- Suspender a la Corte de Justicia, por solicitud de alguno de los otros dos Poderes, cuando desconociera a alguno de ellos, o tratara de trastornar el orden público.
- Restablecer constitucionalmente a cualquiera de los tres poderes, o a los tres, cuando hubieran sido disueltos revolucionariamente.
- Nombrar dieciocho letrados entre los que no ejercieran jurisdicción alguna, para juzgar a los ministros de la alta Corte de Justicia y de la marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas.

La Quinta Ley se refería al Poder Judicial de la República Mexicana, el cual estaría conformado por una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales Superiores de los Departamentos, por los de Hacienda y por los Juzgados de primera instancia.

El precepto con mayor contenido de utilidad para nuestro estudio es el artículo 3, que establecía que la Corte Suprema de Justicia cuidaría que los Tribunales y Juzgados de los Departamentos estuvieran ocupados con los magistrados y jueces que habrían de componerlos, y que en ellos se administraría pronta y cumplidamente justicia. De esa forma se le facultó para ser el órgano encargado de vigilar la debida administración de justicia.

Adicionalmente, el artículo 12, que contenía las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, contemplaba la potestad de iniciar leyes relativas a la administración de justicia, preferentemente las que se dirigieran a reglamentar a todos los tribunales de la Nación, de tal forma que se reconoció como facultad del Poder judicial la iniciativa de ley; adicionalmente podría exponer su dictamen sobre leyes iniciadas por el Supremo Gobierno, o por los diputados, relacionadas con la administración de Justicia.

En contraste, el artículo 16 planteó que la Corte Suprema de Justicia no podría hacer por sí reglamento alguno, ni aun sobre materias pertenecientes a la administración de justicia, ni dictar providencias que contuvieran disposiciones generales que alteraran o declararan las de las leyes. No obstante, el artículo 17 previó que podría formar un reglamento para su gobierno interior y desempeño de todas sus atribuciones, que ejecutaría y pasaría posteriormente al Congreso para su reforma o aprobación.

Por lo que respecta a los tribunales superiores de los Departamentos, el artículo 22 estipulaba que serían los encargados de nombrar a los jueces de primera instancia de su territorio, mediando la intervención de los gobiernos y juntas departamentales respectivas, y dando cuenta a la Corte Suprema, para la confirmación del nombramiento hecho.

De igual forma que lo estipulado para la Corte, el artículo 23 impedía que los Tribunales hicieran reglamento alguno, incluyendo los relacionados con la administración de justicia, ni dictaran disposiciones de carácter general que alteraran o declararan las de las leyes.

En cuanto a las prevenciones generales sobre la administración de justicia en lo civil y en lo criminal, el artículo 33 establecía que todos los magistrados y jueces gozarían del sueldo que se designara por una ley, con lo que se buscaba garantizar su independencia al actuar.

El artículo 39 reconocía el derecho de todo litigante para terminar, en cualquier tiempo, sus pleitos civiles o criminales, sobre injurias, por medio de jueces árbitros, cuya sentencia sería ejecutada conforme a las leyes. Al igual que en anteriores documentos constitucionales, el artículo 40 establecía que para entablar

cualquier pleito civil o criminal, sobre injurias puramente personales, debía intentarse antes el medio de la conciliación.

Este documento retoma algunas nociones relacionadas con el acceso a la justicia que anteriormente se habían expuesto, pero no consolida su carácter de derecho a favor de los gobernados, refiriendo únicamente características ha observar por parte de los órganos del Poder Judicial al administrar justicia. Por lo que respecta a la autoridad encargada de velar el cumplimiento de dichos supuestos, se ve repartido entre el Supremo Poder Conservador y el Supremo Gobierno, dejando un pequeño campo de atribuciones al Poder Judicial, supeditado incluso al Legislativo en cuanto a la reglamentación en materia de administración de justicia.

1.1.5. Bases Constitucionales de 1843.

Ante la inestabilidad social en el país y las críticas hechas a las Siete Leyes Constitucionales, Santa Anna formuló su plan revolucionario y mediante el Acta de Tacubaya, determinó que los Poderes Supremos contemplados en la Constitución de 1836 habían cesado funciones y era necesario convocar a un nuevo Congreso.

Debido a la injerencia de Santa Anna en el nuevo Constituyente, surgió la "*segunda República centralista*"⁴⁴ teniendo como documento constitucional las Bases de la Organización Política de la República Mexicana, mejor conocidas como Bases Orgánicas de 1843.

Se reiteró en el artículo 5 del texto en cuestión, la división del Poder Público, que reside esencialmente en la nación, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para su ejercicio.

Dentro de las obligaciones del Presidente, el artículo 86, fracción II establecía la obligación de hacer que los Tribunales recibieran todos los auxilios necesarios para la ejecución de las sentencias y providencias judiciales.

⁴⁴ PÉREZ De Los Reyes, Marco Antonio, *Historia del Derecho Mexicano*, Volumen 3, México, Oxford, 2003, p. 64.

Por otro lado, el artículo 87, fracción IX, facultaba al titular del Poder Ejecutivo para cuidar la pronta administración de justicia por parte de los tribunales y jueces, haciéndoles excitativas y solicitando informes justificados sobre los puntos que estimara convenientes, para exigir la responsabilidad del incumplimiento. Dentro de la fracción X del citado artículo, se establecía su facultad para practicar visitas a los tribunales y juzgados que no cumplieran con los términos y plazos legales.

Las facultades referidas las ejercería el Presidente a través del Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, contemplado en el artículo 93.

En cuanto al Poder Judicial, el artículo 115 estipulaba que se depositaría en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los Departamentos, y en los demás que establecieran las leyes, subsistiendo los tribunales especiales de Hacienda, Comercio y Minería.

En cada Departamento habrían tribunales superiores de justicia y jueces inferiores; en caso de no contar con los primeros, se establecería el mecanismo para tramitar la segunda y tercera instancia en la jurisdicción de que se tratase.

El Título IX, relativo a las disposiciones generales sobre administración de justicia, preveía diversas garantías propias del procedimiento penal. Asimismo, el artículo 184 consideraba que los magistrados y los jueces que hubieran fallado en una instancia, no podrían hacerlo en otra. En el artículo 185 estipulaba que los litigantes tenían derecho para terminar sus pleitos civiles, y los criminales sobre injurias, por medio de jueces árbitros.

Como podemos ver, la diferencia esencial entre las Siete Leyes y las Bases Orgánicas fue la eliminación del Supremo Poder Conservador, que se había convertido en un obstáculo para que las fuerzas políticas lograran cristalizar sus proyectos. En materia de acceso a la justicia, el texto constitucional en comento vuelve a facultar al Poder Ejecutivo para vigilar el cabal cumplimiento de una debida administración de justicia, dejando de estar a cargo del Poder Judicial.

Se considera que las Bases Orgánicas conforman una Constitución redactada según los requerimientos de Antonio López de Santa Anna, de tal forma que la balanza que equilibraría el sistema de pesos y contrapesos de la división de

funciones se inclinaba notoriamente a favor del Poder Ejecutivo, quien contaba con facultades contenidas en las fracciones IX y X del artículo 87, en relación a los tribunales supremos que le daban injerencia en el Poder Judicial.¹⁵

1.1.6. Acta Constitutiva y de Reformas de 1857.

Después del intento de instaurar el sistema centralista por parte de los dos textos constitucionales analizados con anterioridad, el Congreso de 1846-1847, produjo el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, documento con el que se reestableció y modificó la Constitución de 1824, volviendo nuestro país al sistema federalista.

Sobre esta Acta, Felipe Tena Ramírez sostiene que *"el Estado mexicano tuvo su anuncio y su programa en la Constitución de Apatzingán de 1814; luchó por su forma de gobierno en las Constituciones de 24, de 36 y de 42, hasta alcanzar la Federal; enseguida consagró en el Acta de Reformas de 47, los derechos públicos de la persona..."*, lo que destaca la importancia de este documento.¹⁶

Esta Acta se originó con el voto particular emitido por Mariano Otero con motivo de la intención del Congreso de reestablecer la Constitución de 1824 sin modificaciones, en tanto no se determinaran las reformas necesarias, a lo que el jurista propuso tanto la observancia del Acta Constitutiva, como de la Constitución de 1824, además del Acta de Reformas, para contar con un marco constitucional más acorde con la realidad histórica que se vivía.

El cambio implicó el reestablecimiento del esquema que la Constitución de 1824 consideraba respecto del Poder Judicial, integrado por una Suprema Corte y los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. Se mencionaba que mediante ley se establecerían y organizarían los Juzgados de primera y segunda instancia en el orden federal, los cuales tendrían como principal función, conforme al artículo 25, amparar a los habitantes de la República en el respeto de sus derechos reconocidos por la Constitución contra ataques de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

¹⁵ Cfr. RABASA, Emilio, *op. cit.*, p. 12.

¹⁶ Citado por NORIEGA, Alfonso, *op. cit.*, Tomo I, p. 116.

1.1.7. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

El Constituyente de 1856-1857 es uno de los más reconocidos por la calidad intelectual de sus integrantes, entre los que encontramos a Francisco Zarco, Ponciano Arriaga, Ignacio Luis Vallarta y Guillermo Prieto, entre otros. Además, se constituyó en un momento histórico propicio para dar forma definitiva a la estructura del país, atendiendo a los proyectos de Estado, tanto federalista como centralista, que al momento habían tenido vigencia.

Dicho Congreso tuvo a su cargo tanto la redacción de un nuevo documento constitucional, como la revisión de los periodos en que Antonio López de Santa Anna ocupó la presidencia de la República y de los actos del presidente interino Ignacio Comonfort.

En un principio se propuso el proyecto de reestablecimiento de la Constitución Política de 1824 al ser el documento que consagró a nuestro país como nación independiente. Dicha iniciativa estuvo muy cerca de aprobarse, no obstante, por medio de algunos recursos parlamentarios, algunos legisladores lograron echar abajo el proyecto.

Posteriormente se propuso al Constituyente un proyecto de Constitución por parte de la comisión correspondiente, sobre el que habría de dar inicio la discusión. En dicho proyecto, el artículo 28 establecía:

*"Nadie puede ser preso por deudas de carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para recobrar su derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia."*¹⁷

El Constituyente promulgó el 5 de febrero de 1857 la Constitución Política de la República Mexicana, después de un año de su instalación, archivándose el proyecto de reinstaurar la Constitución de 1824.

¹⁷ TENA Ramírez, Felipe, op. cit., p. 557.

Ahora bien, por lo que respecta a los preceptos contenidos en la Constitución de 1857, en el Título I, Sección I, titulada "*De los derechos del hombre*", el artículo 17, cuya base era el artículo 28 del proyecto discutido, establecía lo siguiente:

*"Nadie puede ser preso por deudas de carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia por reclamar su derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia. Esta será gratuita, quedando en consecuencia abolidas las costas judiciales."*¹⁸

Este precepto recobró el concepto del acceso a la justicia como derecho de los gobernados, además de algunas de las características que en anteriores documentos habían sido consideradas, destacando en este caso que los tribunales siempre habrían de estar expeditos para administrar justicia a los gobernados, adicionando la gratuidad de dicha función, no solo por lo que respecta a la Suprema Corte, como con anterioridad se había contemplado, sino en relación con todo órgano jurisdiccional.

Lo que distinguió a este documento es el establecimiento del juicio de amparo como medio para garantizar el cumplimiento de las garantías de los gobernados, figura que se perfeccionó en relación con los supuestos del Acta Constitutiva y de Reformas, extendiendo su protección contra leyes o actos de cualquier autoridad, incluidas las integrantes del Poder Judicial.

Asimismo, el Poder Judicial de la Federación adquirió fuerza, luego de ser el más disminuido en sus facultades durante la vigencia de textos constitucionales anteriores. Este cambio, como apunta con razón Emilio O. Rabasa, "*constituyó un paso trascendente para la consolidación de la democracia, ya que ésta sólo se da a cabalidad cuando el Poder Judicial en verdad es, a la postre, el más fuerte, por la autonomía de sus integrantes, y el más respetable, por la trascendencia de sus resoluciones*".¹⁹

¹⁸ *Ibidem.*, p. 609.

¹⁹ RABASA, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857*, México, Porrúa, 1991, p. 116.

Dentro de las facultades y obligaciones del Presidente de la República, en el artículo 85, fracción XIII, establecía que habría de facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesitara para el ejercicio expedito de sus funciones.

El artículo 90 estipulaba que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación quedaba a cargo de una Corte Suprema de Justicia, de los Tribunales de Distrito y de Circuito. El artículo 96 estatuyó que sería por medio de una ley que se establecerían y organizarían los Tribunales de Circuito y de Distrito, posteriormente se adicionaría por reforma del 22 de mayo de 1900 el Ministerio Público de la Federación.²⁰

Con este documento se consolidó el sistema federal en nuestro país, además se integró la figura jurídica del amparo a nivel constitucional, que había sido introducido en el Acta Constitutiva y de Reforma a nivel federal; además, contaba con la aportación de un apartado específico para las garantías individuales en las constituciones federalistas, no dejándolas diseminadas como en la Constitución de 1824.

En el campo del acceso a la justicia, se conjugaron elementos presentes con anterioridad para establecer las características que debería de tener, estableciendo un medio al alcance de los gobernados que permitiera su debida observancia. No obstante, aún se carecía de un órgano con facultades para que *motu proprio* el Poder Judicial se desempeñara bajo esas prerrogativas, sin que implicara intervención de parte de otro poder.

Al respecto, Isidro Montiel y Duarte, apunta que *"no basta proclamar los derechos del hombre para que produzcan ventaja positiva; no, es necesario además precisarlos bien, para que el poder público no cometa el crimen de violarlos ni aun con esbozo que no sea transparente, y sobre todo es indispensable sancionarlos por medios eficaces y seguros, por fáciles y por estar al alcance de todos."*²¹

²⁰ TENA Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 712.

²¹ MONTIEL y Duarte, Isidro, *Estudio sobre garantías individuales*, 6ª edición facsimilar, México, Porrúa, 1998, pp. 61-62.

1.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Luego de referimos al desarrollo de los documentos constitucionales con los cuales ha contado nuestro país a lo largo de su historia como nación independiente, llegamos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, documento que actualmente es nuestra Carta Magna, y que contiene gran parte de los aciertos de los anteriores textos, aportando aspectos trascendentales, como los relativos a las garantías sociales.

1.2.1. Congreso Constituyente de 1917

En un principio, la Revolución de 1910 planteaba la restauración del orden constitucional de 1857, que había sido perturbado por el gobierno de Porfirio Díaz. Conforme se desarrolló la lucha, se develó la necesidad de un nuevo orden, atendiendo a las expresiones de justicia hechas por diversos grupos sociales de nuestro país.

Como respuesta, Venustiano Carranza convocó a un nuevo Congreso Constituyente el 14 de septiembre de 1916, al considerar que para realizar las modificaciones pertinentes al texto constitucional de 1857, resultaba inviable el procedimiento de reforma que preveía dicho texto.

A diferencia del Constituyente de 1856-1857, que contaba con participación de fuerzas políticas antagónicas (liberales y conservadores), en este caso, se estableció que no podrían ser electos como diputados aquellos que hubieran ayudado con las armas o servido en empleos públicos a los gobiernos o facciones contrarias a la causa constitucionalista, de esa forma se dejaron fuera a los representantes del porfirismo, huertismo, zapatismo o villismo.

No obstante lo anterior, el Congreso no estuvo exento de divergencias en las participaciones, ya que en sus filas se formaron dos grupos principales, los liberales moderados y los radicales extremistas, estos últimos fueron quienes apoyaban las reformas sociales.

El 1 de diciembre de 1916, Venustiano Carranza entregó al Congreso su proyecto, conforme al cual se buscaba el reestablecimiento y reforma de la Constitución de 1857, ya que consideraba que no era necesario construir todo un nuevo sistema, sino adicionar los elementos que carácter social que la Revolución había develado.

Dicho proyecto contenía reformas a los derechos individuales, para que los mismos dejaran de ser "*fórmulas abstractas*" y se apegaran a la realidad del país, así como modificaciones al juicio de amparo, para que cumpliera con su finalidad original y dejara de ser un proceso intrincado. Otras reformas que contenía el proyecto buscaban asegurar la independencia del Poder Judicial para que hiciera efectivo el cumplimiento de las garantías individuales ante los actos de autoridad.²²

El texto del artículo 96 del proyecto presentado por Carranza, facultaba a la Suprema Corte para nombrar a los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación, y para determinar su residencia.

Como medida auxiliar para la administración de justicia, se estipulaba la potestad del Máximo Tribunal para nombrar jueces y magistrados supernumerarios, que habrían de auxiliar a los órganos con mayor carga de trabajo. Asimismo, podría ejercer facultades de vigilancia e investigación respecto de los titulares de los órganos jurisdiccionales federales.

En cuanto a la organización interna de cada Juzgado de Distrito o Tribunal de Circuito, el proyecto estipulaba que cada titular tendría a su cargo el manejo libre de los recursos humanos que la ley aprobara.

El texto del artículo 17 que planteaba el proyecto de Carranza mantenía en términos generales la redacción que tenía en la Constitución de 1857, eliminando la palabra "*siempre*", para estipular que "*los Tribunales estarían expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley.*"²³

Como se puede apreciar, el proyecto propuesto por Carranza mantenía las características que la Constitución de 1857 establecía para el derecho de acceso

²² TENA Ramírez, Felipe, op. cit., p. 763.

²³ *Ibidem.*, p. 767.

a la justicia, estableciendo los mecanismos que facultaran al Poder Judicial de la Federación para lograr concretar los principios del artículo 17 constitucional.

1.2.2. Revisión de los debates constitucionales.

Pese a haberse inaugurado bajo la consigna de reformar el documento constitucional de 1857, el Congreso Constituyente de 1916-1917 determinó que los cambios que imprimiría al sistema mexicano requerían una nueva Constitución, de tal forma que el proyecto carrancista quedaría como referente, y no como documento principal.

A diferencia de los Constituyentes de 1824 y de 1856-1857, éste tendría una duración de dos meses, siendo el que menos tiempo emplearía para realizar sus funciones.²⁴ Esto implicó una ardua labor en los debates para lograr objetivar los ideales que motivaron al movimiento revolucionario y modificar la estructura nacional.

Los debates más notables fueron los relacionados con la educación pública, la propiedad y la reforma agraria, materia laboral, relaciones entre el Estado y la Iglesia, y el municipio libre. De esa forma el Constituyente rebasó las propuestas de Carranza y abrazó los principios sociales que harían de la Constitución de 1917 un documento de vanguardia en el mundo de su época de promulgación.

El artículo 17 contenía el derecho al acceso a la justicia, y su contenido se deriva del proyecto presentado por Venustiano Carranza, que fue aprobado sin discusión por el Constituyente el 21 de diciembre de 1916,²⁵ únicamente haciendo una corrección de estilo que se aprobó el 27 de enero de 1917.²⁶ Toda vez que éste es uno de los preceptos que pasó prácticamente sin alteraciones respecto del mismo artículo de la Constitución de 1857, para resaltar algunos de sus aspectos

²⁴ RABASA, Emilio O., *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 63.

²⁵ *Los Históricos debates de la Constitución de 1916-1917*, Tomo I, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, p. 594.

²⁶ *Los Históricos debates de la Constitución de 1916-1917*, Tomo II, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, p. 733.

habrá que profundizar en los debates constitucionales del Congreso Constituyente de 1856-1857.

Al respecto, el texto del proyecto de Constitución que el Constituyente de 1856-1857 consideraba para consagrar el derecho de acceso a la justicia, retornaba las características que en un principio contenía el artículo 18 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824. Fue el 22 de agosto de 1856 cuando un grupo de diputados, entre los que destacaban Francisco Zarco e Ignacio Ramírez, propusieron la abolición de las costas judiciales, pasando la iniciativa a la comisión de Constitución.²⁷

El 26 de enero de 1857 cuando la comisión de Constitución propuso que la iniciativa de abolir las costas judiciales fuera materia de las discusiones de la Comisión de Ley Orgánica de Justicia, el diputado Zarco se opuso al considerarlo una maniobra para negarse a reconocer un derecho del pueblo expresando: "*Triste es que el pueblo, a quien se llama soberano, contribuyendo a todas las cargas públicas, tenga que comprar la justicia como compra la gracia, los sacramentos y la sepultura*".²⁸

Con dicha expresión comenzó un debate en el que por un lado se argumentaba que en otras naciones continuaban vigentes las costas judiciales y que su abolición no podría tener lugar hasta en tanto no pudiera garantizarse el puntual pago de los salarios a los funcionarios judiciales.

Como respuesta, algunos diputados sostuvieron que el hecho de que otros países continuaran manteniendo las costas, ello no obligaba a que el nuestro lo hiciera, y que la obligación del Constituyente consistía en establecer los principios de la organización nacional, siendo tarea de la administración el vigilar su debido cumplimiento. La abolición fue aprobada por 66 votos contra 15 en la misma sesión.

De la forma descrita se logró establecer al acceso a la justicia como un derecho de los gobernados así como las características que habría de tener, precepto con el cual el Constituyente de 1917 coincidió, pero consideró que el

²⁷ Cfr. ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956, p. 760.

²⁸ *Ibidem.*, p. 1225.

problema para la eficiencia del Poder Judicial no se encontraba ya en la parte sustantiva de los principios que habría de seguir, sino en el mecanismo para cumplir los postulados.

Al respecto, el Constituyente de 1917 discutió la primera parte del Capítulo IV "*Del Poder Judicial*" del Título Tercero de la Constitución, los días 20 y 21 de enero de 1917, fechas en que tuvieron lugar apasionadas discusiones sobre el contenido de los artículos 94 y 96.

El objetivo era garantizar la independencia del Poder Judicial de la Federación, de tal forma que pudiera actuar conforme con los principios contenidos en el artículo 17. Se discutió la integración de la Suprema Corte de Justicia y la inamovilidad de sus miembros para garantizar su independencia respecto de los otros dos poderes.

Se plantearon varias alternativas para el nombramiento de los Ministros, entre ellas la de elección popular, a lo que atinadamente se argumentó que la naturaleza de las funciones a cargo de la magistratura hacía inviable dicho método de elección, toda vez que en este caso no se representa a la población y a una plataforma política, sino que se debe aplicar la ley para administrar justicia sin compromiso previo con persona alguna, sólo buscando que la justicia prevalezca.

El Constituyente determinó como sistema de elección de ministros del Máximo Tribunal, la propuesta de un candidato por parte de cada legislatura estatal, para que el Congreso de la Unión escogiera a los once ministros que integrarían la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta última sería la encargada del nombramiento de los jueces y magistrados, reconociendo el principio de independencia al Poder Judicial.

En cuanto a los demás artículos relacionados con el acceso a la justicia, el Constituyente consolidó el proyecto carrancista y mantuvo la figura de los jueces y magistrados supernumerarios para auxiliar en las cargas de trabajo de los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Dentro de los artículos transitorios aprobados por el Constituyente se encuentra el 14, que establece la supresión de las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes. La aprobación del texto del referido artículo se

dio el 31 de enero de 1917, sin que mediara dictamen alguno y sin que se discutiera su contenido.

Como antecedente del referido transitorio, se encuentra el dictamen presentado por la Segunda Comisión de Constitución sobre el Poder Ejecutivo el 16 de enero del mismo año, donde el texto del artículo 90 contenía un listado de las Secretarías con las que contaría el Poder Ejecutivo. En el mismo se precisaba:

"Se ha creído conveniente la supresión de las secretarías de Justicia e Instrucción Pública, porque la primera, en un régimen federal no tiene razón de ser y puede decirse que de un modo general su intervención en el nombramiento del personal de la Administración de Justicia y su vigilancia sobre éste no dan otro fruto que la corrupción del Poder Judicial."²⁹

Después de ser discutido el 18 de enero de 1917, el Constituyente optó por rechazar el proyecto de la Comisión por lo que hace al artículo 90, aprobando la redacción del proyecto presentado por Carranza, en la que se dejaba a una ley la determinación del número y atribuciones de las secretarías de Estado, pero estableciendo precedente para la abolición de la Secretaría de Justicia.³⁰

El 31 de enero de 1917, el Congreso Constituyente hizo entrega a Venustiano Carranza del texto constitucional aprobado. A pesar de que el título reconocía que era la Constitución de 1857 reformada³¹, se considera que las modificaciones que el texto imprimió a la organización nacional permiten asegurar que se trata de un texto constitucional diferente.

1.2.3. Texto final del artículo 17 constitucional.

En este apartado analizaremos el texto del artículo 17 aprobado por el Constituyente de 1916-1917, enfocando el estudio a la parte sustantiva del

²⁹ Los Históricas debates de la Constitución de 1916-1917, Tomo II, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, p. 346.

³⁰ GUERRERO, Omar, op. cit., p. 188.

³¹ El texto original señala que se trata de la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857".

derecho al acceso a la justicia, dejando para los apartados posteriores lo relativo a los mecanismos ideados para garantizar su cumplimiento y la estructura que el texto constitucional ha previsto en la materia.

Para poder contar con mayores elementos de valoración, citaremos algunas jurisprudencias relacionadas con el texto del artículo original y posteriores reformas, además de algunas tesis aisladas que nos proporcionan elementos de análisis para comprender la evolución del derecho al acceso a la justicia.

El texto aprobado del referido artículo establecía lo siguiente:

"Artículo 17. Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."³²

Este precepto contiene tres garantías de seguridad jurídica: la primer parte del artículo hace referencia a la abolición de prisión por deudas de carácter puramente civil; la siguiente oración establece la prohibición de la autotutela, es decir, de hacerse justicia por propia mano; y, la última parte del artículo es la que se refiere al acceso a la justicia, que es la parte de interés para nuestro estudio.³³

Este artículo, como se había establecido, es muy similar al de la Constitución de 1857. En las discusiones del Constituyente de 1856-1857, el diputado por el Estado de Jalisco, Espiridión Moreno, preguntaba qué es lo que se pretendía establecer al señalar que los tribunales estarían expeditos para administrar justicia, a lo que el diputado por el Distrito Federal, Ponciano Arriaga, contestó que implicaría que tendrían que administrar justicia a todas horas, lo cual rectificó al final de la sesión del 21 de agosto de 1856, al percatarse de la imposibilidad

³² TENA Ramírez, Felipe, op. cit., p. 822.

³³ Cf. BURGOA Orihuela, Ignacio, Las garantías individuales, 37ª edición, México, Porrúa, 2004, p. 635-639.

práctica de dicha aseveración.³⁴ Así dieron inicio las interpretaciones al respecto, que además del hecho mencionado, no produjo mayor discusión en los dos últimos Constituyentes.

Sobre el particular, Roberto Mantilla y Molina, destaca tres sentidos dados al precepto:³⁵

- a) los tribunales deberán estar en funciones durante todo el año, suprimiéndose los periodos vacacionales;
- b) la existencia de los tribunales, como necesidad derivada de la Constitución; y,
- c) que la administración de justicia sea rápida.

El autor precisa que ninguna de las tres interpretaciones expuestas resulta suficiente, por lo que propone atender al significado de la palabra *expedito*, entendida como "libre de todo estorbo", de tal forma que el artículo se refiere a que el acceso a los tribunales no puede supeditarse a condición alguna, ni acto del Poder Ejecutivo.³⁶

En el mismo sentido la Suprema Corte realizó diversas interpretaciones al respecto, considerando en un principio que el texto del artículo 17 refería que el Estado no puede establecer condiciones que restrinjan o impidan el acceso a los tribunales, argumento con el que se declaró la inconstitucionalidad de diversos ordenamientos estatales.³⁷

Muestra de ellos, son algunas de las tesis aisladas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió en relación con la redacción original del artículo 17 constitucional, que se comentan a continuación. Cabe precisar que las mismas corresponden a épocas anteriores a la Novena Época, toda vez al analizarlas se busca ver cual era el alcance e interpretación que se hizo del texto original.

"ADMINISTRACION DE JUSTICIA. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia, en los términos y plazos que fije la ley,

³⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, *op. cit.*, p. 590.

³⁵ Cfr. MANTILLA Molina, Roberto L., *Sobre el artículo 17 constitucional*, en Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo VIII, Julio-Diciembre de 1958, números 31-32, p. 156.

³⁶ *Ibidem.*, p. 157.

³⁷ Cfr. OVALLE Favela, José, *Garantías constitucionales del proceso*, 2ª edición, México, Oxford, p. 412.

no debiendo aplazar sus resoluciones, ni aun so pretexto de oscuridad de la ley, pues, en ese caso, deben atenerse, para fallar, a los principios generales de derecho; pues lo contrario constituye una verdadera denegación de justicia."

Pleno, Quinta Época, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Tomo IV, p. 191.

Conforme a esta interpretación se tiene como antagónico al derecho de acceso a la justicia a la denegación de justicia. Asimismo se aprecia que no basta únicamente con contar con las instancias que hagan valer un derecho y que inicie el proceso, sino que el mismo habrá de llevarse a cabo en los términos y plazos que la ley establezca; lo cual es aún una concepción limitada de la idea social del acceso a la justicia.

El criterio seguido en la tesis comentada interpreta como rapidez de resolución la expresión de tribunales expeditos, en parte atendiendo a la modificación realizada por el Constituyente de 1916-1917, al retirar la palabra "siempre" y agregar "en los términos y plazos que la ley establezca".

En esta tesis aislada se hace referencia a los principios generales del derecho, que son "criterios o entes de razón que expresan un juicio acerca de la conducta humana a seguir en cierta situación"³⁸, de tal forma que en caso de que la ley no sea clara, conforme con la tesis anterior, el juzgador habrá de atender a dichos principios para dar cabal cumplimiento a la garantía del artículo 17 constitucional.

"TRIBUNALES. *Conforme al artículo 17 constitucional, deben estar siempre expeditos para administrar justicia, por lo que la disposición preconstitucional que cierre las puertas de los tribunales, a los que presentan demandas de determinada clase, está en pugna con la Constitución y no debe prevalecer."*

Pleno, Quinta Época, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Tomo V, p. 679.

³⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo V, México, Porrúa, 2002, p. 780.

Atendiendo a la tesis transcrita, serían inconstitucionales las disposiciones que instituyeran impedimentos a los justiciables para acceder a los tribunales encargados de administrar justicia en el caso concreto, postulado acorde con el sentido del artículo 17 constitucional que en este estudio hemos asumido.

"JUSTICIA, EXPEDICION DE LA. La garantía que consigna el artículo 17 de la Constitución General de la República, sobre que los tribunales deben estar expeditos para administrar gratuitamente justicia, en los plazos y términos que fija la ley, no se viola sino cuando los tribunales se rehúsan a aceptar las promociones legales de los particulares, o a resolver, dentro de sus facultades, las controversias que les sean sometidas, pero no cuando la gestión del quejoso es aceptada, tramitada y resuelta con arreglo a la ley."

Tercera Sala, Quinta Época, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XLIII, p. 1314.

En este caso la expedición de los tribunales encargados de administrar justicia se entiende vulnerada cuando los mismos no dan curso legal a las controversias presentadas ante ellos o se rehúsan a resolverlas, contando con la competencia necesaria.

Así se presenta un concepto más amplio de lo que se entiende por acceso a la justicia, no limitándose a que el gobernado pueda echar a andar la maquinaria procesal por medio de la acción, sino que la misma sea tramitada y resuelta en los términos y plazos que al efecto estipulen las leyes.

"ADMINISTRACION DE JUSTICIA, EXPEDICION DE LA. El artículo 17 de la Constitución Federal, al elevar a la categoría de garantía individual la expedita administración de justicia, limitó esa garantía a los términos y plazos que fijen las leyes correspondientes; lo que quiere decir que al expedirse las disposiciones reglamentarias de las funciones jurisdiccionales de los tribunales de la República, han de fijarse las normas que regulan las

actividades de las partes y de los Jueces, para obtener la intervención de éstos, para que decidan sobre las cuestiones surgidas entre particulares; por lo que desde este punto de vista la mayor o menor amplitud de acción en el tiempo, concedida a los litigantes, no debe considerarse sino como una forma procesal más o menos técnica o jurídica, pero nunca contraria a la disposición constitucional citada."

Tercera Sala, Quinta Época, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XLVII, p. 1014.

A través de este criterio, se reconoce como facultad del legislador establecer los términos y plazos en que habrá de administrarse justicia, siendo así que no sería violatorio de lo establecido en el artículo 17 constitucional, el tiempo que en su caso se considerara necesario para cada etapa del proceso.

Los plazos y términos que estatuya el legislador para hacer valer los derechos de acción y defensa así como otras actuaciones en el proceso, deberán ser razonables, buscando que se haga uso del tiempo necesario sin que esto implique un perjuicio para las partes, ya sea por insuficiencia en el lapso o por excesos en el mismo.

'FUERZA PUBLICA, AUXILIO DE LA, PARA QUE SE CUMPLIMENTEN LAS DECISIONES JUDICIALES. *El artículo 17 constitucional establece como garantía individual, que los tribunales deben estar expeditos para administrar justicia, en los plazos y términos que fije la ley; lo que quiere decir que las autoridades judiciales deben tener a su alcance, los medios adecuados para cumplimentar eficaz y prontamente sus determinaciones. A eso se debe que las constituciones locales estatuyan como obligación de los Poderes Ejecutivos, prestar todos los auxilios que necesite el Poder Judicial para el ejercicio de sus funciones; por eso la Constitución Política del Estado de Yucatán, en la fracción IX de su artículo 55, establece que es obligación del gobernador del Estado, facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito*

de sus funciones. Ahora bien, si el mencionado gobernador manifiesta que el auxilio de la fuerza pública que se le pidió por un Juez, para dar posesión material de un inmueble a una persona, le será prestado tan pronto como el cuerpo de seguridad pública del Estado tenga elementos disponibles para ello, pues los que lo integran, están destinados a diversos servicios de la policía no es tomarse en cuenta este motivo que se aduce para no auxiliar inmediatamente a dicha autoridad judicial, para que cumpla inmediatamente su determinación, en atención a que, como ya se dijo, la fuerza pública debe estar al servicio inmediato de la autoridad judicial, cuando ésta lo solicite, pues en caso contrario, las resoluciones judiciales no tendrían la respetabilidad que merecen."

Segunda Sala, Quinta Época, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo LXIX, p. 1551.

La tesis transcrita amplía la noción de un efectivo acceso a la justicia, al considerar que es insuficiente con la resolución dictada por el juzgador, sino que la misma debe ser cumplida, para lo cual el Poder Ejecutivo³⁹ está obligado a prestar el auxilio necesario.

Este es un elemento que se va sumando a una concepción del acceso a la justicia no limitativa, ya que no basta con que el gobernado cuente con las instituciones facultadas para impartir justicia, ni que pueda acudir a las mismas, sino que las resoluciones que emitan se vean concretizadas en la realidad y que no queden en simples declaraciones, para lo cual el Poder Ejecutivo se encuentra obligado a realizar las diligencias necesarias encaminadas a lograr dicho objetivo.

***ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL.** *La garantía que establece este precepto, de que los tribunales estarán expeditos para administrar la justicia, significa que el poder público debe proveer a la instalación de los tribunales que la Constitución Federal y las Constituciones de los Estados*

³⁹ La tesis comentada se refiere a la legislación de Yucatán, pero en materia federal, el texto constitucional en su artículo 89, fracción XII, establece como obligación del Poder Ejecutivo de facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

instituyan, y dotarlos de los elementos necesarios que hagan posible su funcionamiento, y no que los Jueces resuelvan sin apearse a las leyes, los juicios que se sometan a su decisión, y las violaciones a las leyes del procedimiento o a las de fondo, en el ramo civil, no pueden ser materia de la violación del artículo 17 de la Constitución Federal."

Tercera Sala, Quinta Época, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo LXXIV, p. 2893

Con este criterio se deja claro que la expedición en la impartición de justicia no implica que los juzgadores resuelvan arbitrariamente las controversias, ya que la misma Constitución en el artículo 14 en el segundo párrafo, establece que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Es así como aclara que la expedición de los tribunales se refiere a que habrán de estar instalados y contar con los elementos necesarios para administrar justicia.

'DENEGACION DE JUSTICIA (COMPETENCIAS, TRAMITACION DE LAS). *El artículo 17 de la Constitución Federal consigna que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley, por lo que no se viola la garantía de dicho precepto cuando se trata solamente de dirimir una cuestión de competencia como medida obligada y necesaria para llegar a tal finalidad, ya que el susodicho precepto sólo protege contra la denegación de justicia, y si la responsable obró con morosidad, esto implicaría, en su caso, una responsabilidad por los perjuicios que tal actitud morosa ocasione a los interesados."*

Cuarta Sala, Quinta Época, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XCI, p. 1303.

Nuevamente se menciona que el artículo 17 constitucional protege al gobernado contra la denegación de justicia o la dilación en su impartición. Se

establece que los asuntos de incompetencia no contravienen el precepto, ya que los mismos tienden a que la autoridad que conozca de la controversia sea la competente en razón de materia, territorio o cuantía, de tal forma que la resolución que se produzca no se encuentre viciada de origen y pueda ser ejecutada efectivamente.

"APELACION DECLARADA DESIERTA, CUANDO TRANSCURRE EL TERMINO PARA EXPRESAR AGRAVIOS, SIN QUE SE HAGAN VALER. EL ARTICULO 702 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE SINALOA, NO VIOLA EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL. El artículo 702 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Sinaloa, que obliga a continuar el recurso de apelación, no viola al artículo 17 de la Constitución Federal, pues la disposición constitucional mencionada previene la obligación de los Jueces de administrar justicia en los términos y plazos que establezcan las leyes y autoriza al legislador secundario a señalar en las leyes los términos y plazos en que los Jueces han de resolver los casos sometidos a su jurisdicción. Por "términos" se entiende las formas y condiciones que han de observarse por los Jueces y en algunas ocasiones por los particulares para que los órganos del Estado apliquen las normas generales a los casos concretos. En el caso, el legislador del Estado de Sinaloa estableció como un término la obligación de "continuar el recurso" y la obligación del apelante de expresar agravios y, por otra parte, estatuyó el apercibimiento de tenerlo por desistido del recurso si no los expresa en el plazo señalado en la ley o en el que en forma concreta le indique el Juez. Por otra parte, conforme al artículo 17 constitucional, la justicia debe administrarse en forma organizada, observando algunas formas y plazos que, como no puede señalar la Constitución por variedad de situaciones y por la naturaleza misma de las Constituciones, se deben indicar, por la delegación constitucional, en los códigos de procedimientos, siempre, por supuesto, que no se transgredan otros preceptos constitucionales. En tal virtud, lo

dispuesto en el artículo 702 del Código de Procedimientos Civiles de Sinaloa es una reglamentación adecuada para lograr una pronta administración de justicia; también resulta cierto el argumento práctico relativo a la acumulación de expedientes en los cuales en múltiples ocasiones las partes ya no tienen interés jurídico y no lo manifestaron a los tribunales respectivos, por lo cual se presume que si deja de promover o no se expresan agravios, no obstante haberse interpuesto y admitido el recurso de apelación, la parte directamente afectada ya no tiene interés en seguir el juicio ni de que se resuelva el fondo del asunto."

Pleno, Séptima Época, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo 91-96 Primera Parte, p. 51.

En esta tesis aislada podemos encontrar una interpretación de la palabra "término" en el artículo 17 constitucional. Al efecto establece que por "término" se entienden todas las formalidades que el legislador prevé para la substanciación de los procedimientos, obligando a su cumplimiento tanto a juzgadores como a las partes. De conformidad con este sentido, todas aquellas condiciones que deben cumplir las partes en la tramitación de un juicio no consisten en obstáculos para la impartición de justicia, sino requisitos que tienen como finalidad contar con todos los elementos necesarios para poder resolver los asuntos.

Además de las tesis aisladas comentadas, se cuenta con las siguientes jurisprudencias que versan sobre los elementos contenidos en la redacción original del artículo 17 constitucional, no obstante que se refieren a la redacción actual del artículo.

TERMINOS PROCESALES. PARA DETERMINAR SI UN FUNCIONARIO JUDICIAL ACTUO INDEBIDAMENTE POR NO RESPETARLOS SE DEBE ATENDER AL PRESUPUESTO QUE CONSIDERO EL LEGISLADOR AL FIJARLOS Y LAS CARACTERISTICAS DEL CASO. El artículo 17 de la Constitución consagra la garantía denominada derecho a la jurisdicción que consiste, conforme al texto literal del precepto, en que "toda persona tiene derecho a

que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijan las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial" lo que significa, por regla general, que un funcionario judicial actúa indebidamente cuando incurre en dilaciones que lo llevan a vulnerar esos dispositivos al no acordar las promociones de las partes o emitir las resoluciones dentro de los términos específicos que para cada situación señalan las normas procesales aplicables. De ello se sigue que si se formula una queja administrativa con motivo de esas irregularidades y el funcionario admite que incurrió en ellas o las mismas se encuentran probadas, en principio, debe considerarse fundada la queja e imponer las correcciones disciplinarias que correspondan o adoptar medidas que se juzguen convenientes. Sin embargo, al examinar cada caso se debe considerar que el legislador al fijar términos procesales en las leyes respectivas no pudo atender a la variada gama de casos que se someten a los tribunales, tanto por la índole de las cuestiones jurídicas que se controvierten como por la complejidad de los hechos a los que se refieren, así como al volumen del expediente y la extensión de los escritos aportados y pruebas desahogadas. Por la naturaleza del problema resulta lógico inferir que el legislador, al hacer la determinación a que se alude tomó en cuenta, por una parte, el tiempo que previsiblemente, considerando la capacidad y diligencia medias de un juzgador y de su personal profesional y administrativo de apoyo, se requiere para acordar o resolver la generalidad de los asuntos que ingresan a los órganos jurisdiccionales y, por otra, a que este ingreso sea en número proporcionado a la potencialidad de trabajo del juzgado o tribunal que corresponda. Por todo ello cuando se trate de un asunto excepcional, por alguna o todas las características mencionadas o bien cuando el ingreso de asuntos al órgano jurisdiccional respectivo supere notoriamente al que podría considerarse normal, debe concluirse que o bien se presentaron atenuantes o bien, excluyentes de

responsabilidad en relación con la actuación del funcionario contra el que se formuló la queja administrativa y resolverla en consecuencia."

Pleno, Octava Época, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo 57, Septiembre de 1992, Tesis P/J. 32/92, p. 18.

En la tesis de jurisprudencia transcrita se deja a un lado el concepto de término como condición en el proceso, y se le retoma en el sentido temporal, es decir, en las palabras de Cipriano Gómez Lara, como *"el momento preciso señalado para la realización de un acto".*⁴⁰

Atendiendo a las competencias con que contaba el Máximo Tribunal antes de la reforma constitucional de 1994, esta tesis se deriva de la resolución de diversas quejas administrativas en las que se impugnaba la falta de observancia en el cumplimiento de los plazos y términos contemplados en las leyes, por parte de los juzgadores.

Al respecto, la tesis comentada establece una atenuante o excluyente de responsabilidad por la falta de observancia de los tiempos que prevengan las leyes, atendiendo al caso concreto de cada asunto.

"JUSTICIA, ACCESO A LA LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL. De la interpretación de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República se advierte que en ese numeral se garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los

⁴⁰ GÓMEZ Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 10ª edición, México, Oxford, 2004, p. 250.

respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, debe estimarse que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acuden para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General de la República; por ende, para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da."

Pleno, Novena Época, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Septiembre de 2001, Tesis P.J. 113/2001, p. 5.

Como se mencionó en el análisis de la facultad que reconoce el artículo 17 al legislador, como el encargado de establecer los plazos y términos en que se habrá de impartir justicia, la anterior tesis jurisprudencial por contradicción de tesis, establece que dicha facultad está limitada a no contravenir principios constitucionales y buscar la eficiencia en la impartición de justicia.

De la jurisprudencia transcrita, se retoma como sentido del carácter expeditivo de los tribunales encargados de impartir justicia, como la garantía de que los asuntos no permanecerán en estado de incertidumbre durante mucho tiempo,⁴¹ idea que para nosotros es similar a la prontitud que actualmente contiene el artículo en comento.

⁴¹ Cfr., SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Las garantías de seguridad jurídica, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, p. 105.

Aunado a lo anterior, la tesis estipula que el derecho fundamental reconocido por el artículo 17 constitucional consiste en un efectivo acceso a la justicia, es decir:

- Poder ser parte de un proceso;
- Promover la actividad jurisdiccional, cumpliendo los requisitos legales; y,
- Obtener una decisión que resuelva las pretensiones deducidas.

Estas etapas son las que nos denotan un concepto más amplio del derecho al acceso a la justicia, que implica no solo la recepción de un asunto, sino su debido trámite y su resolución, para contar con una justicia eficaz.

Ahora bien, el precepto también consagra la gratuidad en la impartición de justicia, aboliendo las costas judiciales. Al respecto, los académicos y la Suprema Corte se han pronunciado por diferenciar entre la prohibición que contiene el artículo y el pago de costas a que se condena en algunos procedimientos.

El artículo 17 constitucional desaparece las costas judiciales, entendidas como los emolumentos que reciben los juzgadores por parte de quienes acudan ante ellos para que impartan justicia, adquiriendo con esa medida el Estado la obligación de aportar a los titulares de los órganos jurisdiccionales y al personal los ingresos por el ejercicio de sus funciones, para garantizar su autonomía.

Por otra parte, la condena al pago de costas prevista en diversos ordenamientos procesales consiste en la restitución por quién resulte vencido en juicio a su contraparte, por concepto de los gastos que realizó con motivo del proceso al que fue llevado. Esta cuestión no se relaciona con la función del juzgador, sino con un principio de restitución a aquel a quien le asiste el derecho.

En cuanto a la prohibición de las costas judiciales y determinación de la gratuidad como característica en la impartición de justicia, la Suprema Corte ha establecido las siguientes tesis de jurisprudencia.

"COSTAS JUDICIALES. LA CONDENA RESPECTIVA, PERMITIDA POR EL ARTICULO 140, FRACCION IV, DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL DISTRITO FEDERAL, NO VIOLA EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL. *El artículo 140, fracción IV, del Código*

de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, no contraviene lo dispuesto por el artículo 17 constitucional al permitir que los tribunales condenen a una de las partes al pago de las costas judiciales a su contraparte, toda vez que lo que la disposición constitucional prohíbe es que se cobre por el servicio de impartición de justicia, el cual debe ser gratuito, cuestión diversa que no puede confundirse con la condena en costas regulada por el artículo procesal de referencia, misma que beneficia a la parte que obtuvo, y no al órgano impartidor de justicia."

Pleno, Novena Época, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Diciembre de 1995, Tesis P.J.J. 50/95, p. 105.

En esta jurisprudencia de la Suprema Corte se distingue entre las costas judiciales abolidas por el texto constitucional y el pago de costas que estipulan algunos ordenamientos procesales, en razón del sujeto que recibe el beneficio, siendo así que las que están prohibidas son las otorgadas al órgano encargado de impartir justicia, y no a la parte vencedora en juicio.

"COSTAS JUDICIALES. ALCANCE DE SU PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL. *Lo que prohíbe el artículo 17 constitucional es que el gobernado pague a quienes intervienen en la administración de justicia por parte del Estado, una determinada cantidad de dinero por la actividad que realiza el órgano jurisdiccional, pues dicho servicio debe ser gratuito."*

Pleno, Novena Época, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Agosto de 1999, Tesis P.J.J. 72/99, p. 19.

Con esta jurisprudencia se deja claro que la administración de justicia habrá de ser gratuita tal y como sucede en la práctica, de tal suerte que las partes no deben entregar emolumentos al órgano jurisdiccional por cumplir con sus funciones.

1.2.4. Reforma constitucional

El artículo 17 ha sufrido una sola modificación a partir de la promulgación de la Constitución de 1917. Dicha reforma fue derivada de una iniciativa presentada por

el presidente Miguel de la Madrid Hurtado el 17 de diciembre de 1986, por la que proponía modificar los artículos 17, 46, 115 y 116 constitucionales, con el objetivo de perfeccionar el sistema de impartición de justicia a nivel federal y estatal.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales presentada por el titular del Poder Ejecutivo, se expresaba cual era la intención de modificar la redacción del artículo 17 y adicionar características con que habría de contar la impartición de justicia. Resumía el objetivo de la iniciativa de la siguiente forma:

*"El nuevo texto del artículo 17, que se propone, perfecciona y robustece la garantía individual de acceso a la jurisdicción, al señalar sus calidades: Independencia en sus órganos, prontitud en sus procesos y resoluciones, que agote las cuestiones planteadas y sea completa, imparcial para que asegure el imperio del Derecho y gratuita para afirmar nuestra vocación democrática."*⁴²

El primer dictamen formulado por las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, de Puntos Constitucionales y Asuntos Relativos al Pacto Federal, del Senado de la República, presentado el 16 de diciembre de 1986, consideraba lo siguiente:

*"Es conveniente advertir que si bien se amplía la redacción del artículo 17, de prosperar su reforma no se modificará su espíritu y teleología, sino que antes bien, quedará subrayada su finalidad de procurar justicia a los gobernados"*⁴³

En términos generales, en los debates que tuvieron lugar tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, el Constituyente Permanente coincidía en

⁴² BARTLETT Díaz, Manuel, *Las reformas a la Constitución de 1917*, Tomo III, México, Porrúa, 2004, p. 2025.

⁴³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Derechos del pueblo mexicano*, Tomo III, México, editorial Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 603.

que la propuesta de reforma del texto del artículo 17 era adecuada para lograr que el derecho al acceso a la justicia fuera más preciso.

El texto aprobado para el artículo 17 constitucional aún vigente, es el siguiente:

"Artículo 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 apisionado por deudas de carácter puramente civil."

Esta reforma, que en realidad es de carácter técnico-jurídico, reestructura la forma como se conceptualiza al acceso a la justicia y permite diferenciar en cada párrafo una garantía relacionada pero independiente de las demás. De esta forma se adiciona a las tres garantías que ya contenía el precepto la de independencia judicial.

Como apunta José Ovalle Favela, los elementos que se adicionan a la parte del artículo referente al acceso a la justicia, retoman "sustancialmente el contenido del artículo 18 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824",⁴⁴ siendo así que la impartición de justicia a cargo de los tribunales deberá ser pronta, completa e imparcial.

Así tenemos que la justicia debe de impartirse de manera pronta, toda vez que la dilación para obtener el acceso a los tribunales y en que los mismos resuelvan las controversias de su competencia, implica que el justiciable encuentre vulnerados sus derechos o que el objeto de la controversia pierda valor en el

⁴⁴ OVALLE Favela, José, *op. cit.*, p. 413.

transcurso del juicio. Ahora bien, la prontitud habrá de cumplir con los plazos y términos que las leyes estipulen para cada etapa procesal correspondiente.

La justicia deberá ser impartida de manera completa, es decir, sin dejar de resolver algún punto puesto a consideración por las partes. Esto implica que el juzgador no puede omitir referirse a la litis de los asuntos y aquellos argumentos relacionados con los mismos, lo que se traduce en el principio de exhaustividad que debe atender todo juzgador al momento de resolver.

Al respecto el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito emitió la siguiente tesis de jurisprudencia.

***GARANTÍA DE DEFENSA Y PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD Y CONGRUENCIA. ALCANCES.** *La garantía de defensa y el principio de exhaustividad y congruencia de los fallos que consagra el artículo 17 constitucional, no deben llegar al extremo de permitir al impetrante plantear una serie de argumentos tendentes a contar con un abanico de posibilidades para ver cuál de ellos le prospera, a pesar de que muchos entrañen puntos definidos plenamente, mientras que, por otro lado, el propio numeral 17 exige de los tribunales una administración de justicia pronta y expedita, propósito que se ve afectado con reclamos como el comentado, pues en aras de atender todas las proposiciones, deben dictarse resoluciones en simetría longitudinal a la de las promociones de las partes, en demérito del estudio y reflexión de otros asuntos donde los planteamientos verdaderamente exigen la máxima atención y acuciosidad judicial para su correcta decisión. Así pues, debe establecerse que el alcance de la garantía de defensa en relación con el principio de exhaustividad y congruencia, no llega al extremo de obligar a los órganos jurisdiccionales a referirse expresamente en sus fallos, renglón a renglón, punto a punto, a todos los cuestionamientos, aunque para decidir debe obviamente estudiarse en su integridad el problema, sino a atender todos aquellos que revelen una defensa concreta con ánimo de demostrar la razón que asiste, pero no, se reitera, a los diversos argumentos que más*

que demostrar defensa alguna, revela la reiteración de ideas ya expresadas."

Tercer Tribunal Colegado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, Novena Época, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Marzo de 2002, Tesis VI.3o.A. J.13, p. 1187.

Con esta tesis se busca evitar realizar estudios ociosos en el momento de resolver un asunto; de esta manera, conforme con esta interpretación, habrá de entenderse como completa la impartición de justicia si se atienden a todos los puntos sustancialmente relacionados con la controversia, dejando a un lado aquellos argumentos reiterativos o ajenos al asunto.

Como tercera característica, se plantea que la impartición de justicia debe ser imparcial, lo que implica que el juzgador habrá de resolver conforme con los argumentos y razonamientos jurídicos, dejando aparte simpatías o antipatías por las partes, o cualquier otro factor que sea ajeno al Derecho.

El tercer párrafo que se adiciona al artículo busca fortalecer, tanto a nivel federal como local, al Poder Judicial, determinando que la ley habrá de garantizar su independencia, ya sea de otros poderes, superiores del mismo u otros agentes externos, así como el cumplimiento de sus resoluciones.

Sobre las características descritas se centraría el análisis que la Suprema Corte de Justicia daría al artículo en comento, dejando atrás lo relativo a los tribunales expeditos. La siguiente tesis aislada realiza algunas precisiones al respecto.

"ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. La garantía individual o el derecho público subjetivo de acceso a la impartición de justicia, consagra a

*favor de los gobernados los siguientes principios: 1. Justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes; 2. Justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario; y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. Justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y 4. Justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si dicha garantía está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla, lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, con independencia de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.**

Segunda Sala, Novena Época, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Mayo de 2002, Tesis 2a. L/2002, p. 299.

La anterior tesis resume las cuatro características que deberá cubrir la impartición de justicia, motivo por el cual se ha transcrito. El alcance de la tesis es señalar que dichas características habrán de cumplirse por toda autoridad que

realice actos jurisdiccionales, ya sea por ser un órgano judicial o por contar con atribuciones de resolución de controversias en un ámbito delimitado de su competencia.

Por lo que respecta al tema de la independencia judicial, es de gran relevancia ya que gracias a ésta es que el Poder Judicial ha adquirido un papel protagónico en la vida nacional, siendo una premisa indispensable para una sociedad democrática.

En este precepto se relaciona con las garantías judiciales, entendidas como las prerrogativas que buscan proteger la autonomía e independencia de los órganos impartidores de justicia, fortaleciendo su imparcialidad, transparencia, eficacia y eficiencia.

Dentro de estas garantías se encuentran la inamovilidad judicial o estabilidad, la autonomía financiera, la adecuada remuneración, la iniciativa y reglamentación y el autogobierno.⁴⁵ No se debe pasar por alto que en realidad estas prerrogativas se instituyen en beneficio del gobernado, para garantizar que la justicia impartida por los órganos jurisdiccionales cumpla con las características establecidas en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional.

En cuanto al cumplimiento de las resoluciones, se relaciona con los medios de apremio previstos en las leyes como determinaciones para que se cumplan las decisiones de los juzgadores para garantizar una justicia efectiva, ya que de poco sirve una sentencia si no se materializa en la realidad.

1.3. Análisis de las características del acceso a la justicia

Como quedó establecido en el apartado anterior, el derecho al acceso a la justicia es una garantía individual consagrada en nuestra Carta Magna, la cual, en palabras de Héctor Fix Fierro, atendiendo a la socialización del Derecho en el siglo pasado, se le dio *"una proyección y un contenido sociales, porque se trata de lograr una justicia real y no sólo formal."*⁴⁶

⁴⁵ Cfr. VEGA Hernández, Rodolfo, *La independencia del Poder Judicial*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., 2003, p. 133-138.

⁴⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *op.cit.*, p. 581.

Dicha tendencia de carácter mundial se hace vigente también en documentos internacionales, como en el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1948.

*"Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal."*⁴⁷

De manera específica, el artículo transcrito refiere los procedimientos penales al ser aquellos en los que se encuentran en juego valores jurídicos de gran importancia para la protección de los derechos humanos, como serían la vida o la libertad, dependiendo el sistema jurídico a que se refieran. Asimismo, establece el derecho de toda persona a un tribunal independiente e imparcial.

Por otra parte el artículo 9, párrafo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos al que se adhirió nuestro país el 23 de marzo de 1981, y fue aprobado por el Senado el 18 diciembre de 1980, se establece lo siguiente.

"Artículo 9.

...

*3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo."*⁴⁸

⁴⁷ CARBONELL, Miguel, MOGUEL, Sandra y PÉREZ Portillo, Karla compiladores, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos Básicos*, Tomos I y II, 2ª edición, México, Porrúa, 2003, p. 41.

⁴⁸ *Ibidem.*, p. 51.

En este precepto se atiende esencialmente a garantías de los procesados en materia penal, a ser juzgados en un plazo razonable ante autoridad jurisdiccional competente.

Otro documento de carácter internacional que hace referencia al derecho al acceso a la justicia es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), aprobada por el Senado el 18 de diciembre de 1980, y ratificada el 24 de marzo de 1981, que establece lo siguiente.

**Artículo 7. Derecho a la libertad personal*

...

5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

Artículo 8.

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.⁴⁹

El artículo 7, párrafo 5, retoma el derecho de todo procesado para ser juzgado por tribunal competente en un plazo razonable. El artículo 8, párrafo 1, establece el derecho al acceso a la justicia en todas las materias, por una autoridad que debe ser imparcial e independiente, lo cual, atendiendo a la naturaleza de la medida no implica que el Estado signatario únicamente establezca las

⁴⁹ *Ibidem.*, pp. 254-255.

instituciones, sino su obligación de procurar que las mismas cumplan con sus funciones de manera eficiente.

Aunado a las normas y tratados internacionales, la preocupación por una justicia eficaz y accesible se denota en declaraciones como los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, de 1985, donde se establece que el Estado debe garantizar la independencia de los órganos jurisdiccionales. También contempla el derecho de toda persona a ser juzgada por tribunales de justicia ordinarios.⁵⁰

Es así como toda persona debe tener acceso a los medios que le permitan que sus derechos sean respetados, es decir, que reciba lo que por derecho es suyo, además de que la sociedad pueda ver debidamente investigadas, juzgadas y penadas, aquellas conductas que atenten contra la misma.

Esta función es asumida por el Estado, como titular del imperio que da fuerza a sus determinaciones al resolver controversias. Asimismo surgen formas de resolución de algunos conflictos, de naturaleza esencialmente privada, por medio de las formas alternativas de resolución de conflictos, como el arbitraje.

En cuanto a sus alcances, la Constitución Española en su artículo 24, contiene el equivalente al artículo 17 de nuestra Carta Magna, como el derecho a una tutela judicial efectiva, que de manera esquemática, se desglosa en los siguientes derechos:⁵¹

- Derecho de acceso a los Tribunales;
- Derecho a obtener una sentencia fundada en derecho congruente;
- Derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales; y,
- Derecho al recurso legalmente previsto.

El contenido del artículo referido muestra que se habla de la búsqueda de una justicia completa, sin que sea suficiente la existencia de las normas y los órganos competentes, sino que los mismos cumplan cabalmente con las disposiciones legales en beneficio del gobernado.

⁵⁰ THOMPSON, José coordinador, *Acceso a la Justicia y Equidad. Estudio en Siete Países de América Latina*, Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000, p. 20.

⁵¹ PICÓ I. Junoy, Joan, *Las garantías constitucionales del proceso*, España, José María Bosch editor, 1997, p. 40.

Ahora bien, por un lado el artículo 17 de nuestra Constitución plantea como derecho de todo gobernado el recibir justicia que sea:

- Expedita (sin obstáculos para acceder a los órganos competentes);
- Pronta (dentro de un lapso acorde con la naturaleza del asunto a resolver);
- Completa (sin dejar de atender a lo expresado por las partes);
- Imparcial (resolviendo con base en el derecho); y,
- Gratuita (los justiciables no entregarán emolumentos a los juzgadores).

Al respecto agregamos la característica de expeditéz acorde con el criterio que en su momento siguió la Suprema Corte de Justicia, ya que en caso de considerar que la misma se refiere a que la resolución de asuntos sea en los tiempos que la ley marca, se confunde con la característica de prontitud y deja de tener sentido dentro del texto constitucional.

Las características expuestas implican una obligación de los órganos jurisdiccionales en sus funciones; pero a su vez, el artículo en comento establece prerrogativas de los funcionarios que los integran para garantizar su autonomía e independencia, y por ende, el cumplimiento de las características descritas.

Como se puede apreciar, el acceso a la justicia es una garantía de gran trascendencia, ya que para su efectivo cumplimiento no implica solamente elementos de carácter formal, como bien apunta el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, *"en el presente, se reconoce que la demanda social, de la que surge esta exigencia, reviste aspectos sociológicos, políticos, económicos, psicológicos, que el legislador debe atender al estudiar los medios, formas y límites del mencionado acceso a la justicia."*⁵²

En el acceso a la justicia también interviene de manera directa el Poder Judicial de la Federación como encargado de su impartición, siendo el Consejo de la Judicatura Federal el órgano que cuenta con las atribuciones correspondientes para vigilar y promover su cumplimiento, tema que se aborda con mayor detalle en el capítulo siguiente de este trabajo.

⁵² Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Ingeniería judicial y reforma del Estado*, 2ª edición, México, Porrúa, 2003, p. 54.

CAPÍTULO 2. CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Ya que en el capítulo anterior se abordó la parte sustancial del derecho al acceso a la justicia y sus características en el texto constitucional vigente, nos referiremos a la estructura que ha presentado el Poder Judicial Federal para garantizar el debido cumplimiento de sus funciones.

El modelo diseñado por el Constituyente de 1916-1917 para la integración del Poder Judicial Federal, así como sus atribuciones han sido objeto de las siguientes reformas constitucionales.⁵³

- **Reforma constitucional de 1928.-** Se modificó el texto del artículo 94 constitucional, elevando así el número de ministros de la Corte de once a dieciséis; se facultó al Máximo Tribunal para funcionar en Pleno y en tres Salas de cinco ministros cada una; y, se determinó que el procedimiento de separación de su cargo para ministros, magistrados y jueces, habría de ser el previsto en el artículo 111 constitucional.

Con la reforma al artículo 96 constitucional, se modificó el sistema de designación de ministros que el Constituyente de 1916-1917 ideó, por el de la propuesta del Presidente de la República con ratificación del Senado de la República.

Con estas reformas se prohibió la disminución de las remuneraciones de los juzgadores federales durante el tiempo de su encargo. Igualmente se otorgaron facultades al Pleno de la Suprema Corte sobre el nombramiento de jueces y magistrados.

- **Reforma constitucional de 1934.-** Nuevamente se aumentó el número de ministros de la Corte, en esta ocasión a veintiuno, disponiendo además su funcionamiento en cuatro Salas para conocer de las diferentes materias del amparo; además, limitó la duración de los ministros, magistrados y jueces en su encargo, a seis años, mediante reforma al artículo 94 constitucional.

⁵³ Cfr. SÁNCHEZ Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2000, p.p. 488-491 y Fox-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, 3ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 155 a 161

- **Reforma constitucional de 1944.-** Por reforma al artículo 94 constitucional, se suprimió el término de seis años para el que se designarían a los jueces y magistrados.
- **Reforma constitucional de 1951.-** Esta reforma al artículo 94 constitucional, se motiva por el rezago presente en la carga de trabajo de la Suprema Corte, problema que constituye una constante preocupación de los órganos jurisdiccionales. En este caso, con la finalidad de repartir el trabajo acumulado, se crearon los Tribunales Colegiados de Circuito, con competencia para conocer de algunos casos de amparos directos y de los recursos de revisión en contra de sentencias dictadas en amparo indirecto. Otra figura que se creó fue la de los ministros supernumerarios, con facultades de sustituir a los numerarios en sus ausencias, y para integrar una Sala auxiliar con competencia en aquellos asuntos que determinara el Pleno. Dichos ministros no podían integrar parte del Pleno del Máximo Tribunal.

Adicionalmente se reformó el artículo 98 constitucional, aumentando el número de ministros de la Corte a un total de veintiséis: veintiún numerarios y cinco supernumerarios.

Se modificó a cuatro años el periodo de funciones de jueces y magistrados, quienes en caso de ser reelectos por el Pleno o promovidos a cargos superiores, adquirirían la inamovilidad judicial.

- **Reforma constitucional de 1967.-** Para poder abatir una vez más, el rezago en la Suprema Corte, se delegaron competencias del Máximo Tribunal a los Tribunales Colegiados de Circuito, en razón de criterios de cuantía de los asuntos civiles o administrativos.

Con esta reforma se estableció el criterio con base en el cual, una vez que el Pleno de la Suprema Corte hubiera establecido jurisprudencia en los asuntos promovidos por la inconstitucionalidad de una ley, los subsecuentes serían de la competencia de los Tribunales Colegiados.

- **Reforma constitucional de 1982.-** Con la modificación al último párrafo del artículo 94, se suprimió la causa de destitución relativa a la mala conducta

de los ministros de la Corte; siendo así que para ser privados de sus puestos, habría de ser de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto de la Constitución.

- **Reforma constitucional de 1987.-** Por reforma al artículo 94 constitucional, se asignaron a la Suprema Corte de Justicia mayores atribuciones para establecer el número, división en distritos y circuitos, la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito. Se confirió al Pleno la facultad de emitir acuerdos generales con el propósito de regular las competencias entre las Salas y el Pleno para lograr mayor prontitud en la resolución. Se modificó el primer párrafo del artículo 97 constitucional, ampliando a seis años el periodo de funciones de jueces y magistrados. Adicionalmente, en el artículo 101 constitucional se estableció la prohibición de desempeñar cualquier empleo o encargo salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.
- **Reforma constitucional de 1994.-** Esta reforma, junto con las de 1951 y la de 1987, es una de las más trascendentales en la integración del Poder judicial Federal, al crear al Consejo de la Judicatura Federal como encargado de las tareas de carácter administrativo que anteriormente se asignaban a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Adicionalmente, se modificó la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para volver al diseño originalmente contemplado en la Constitución de 1824 y algunas de sus competencias.
- **Reforma constitucional de 1996.-** Se añadió en el artículo 94 constitucional, al Tribunal Electoral Federal como miembro del Poder Judicial de la Federación, integrando así a un órgano del Poder Ejecutivo con funciones materialmente jurisdiccionales.
- **Reforma constitucional de 1999.-** Esta reforma afinó algunos aspectos del Consejo de la Judicatura Federal y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que habían quedado pendientes en la reforma de 1994, los cuales abordaremos con mayor detalle en un apartado posterior.

Como apuntan Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío Díaz,⁵⁴ las reformas constitucionales anteriores a 1994, presentaron las siguientes características:

a) Asignar competencias originales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los Tribunales Colegiados de Circuito, como solución al problema del rezago en la carga de trabajo.

b) Instituir a la Suprema Corte, como tribunal de constitucionalidad, al desconcentrar competencias a los Tribunales Colegiados en asuntos que no eran considerados trascendentes, en primer lugar por razón de la cuantía, y posteriormente por la materia (combate de disposiciones generales o individualizadas, es decir, relativas a problemas de legalidad).

c) Fortalecer al Pleno de la Corte como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación.

d) Perfeccionar los medios que permiten a los miembros del Poder Judicial de la Federación llevar a cabo sus funciones de manera independiente, por medio del establecimiento de las garantías jurisdiccionales.

No obstante, para poder lograr que la Suprema Corte se consolidara como un tribunal constitucional, resultaba necesario asignar sus facultades de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación a otra institución especializada.

A partir de la segunda posguerra, se pueden localizar dos sistemas de gobierno y administración de los tribunales: el modelo anglosajón y el europeo continental. El anglosajón tiene como principio la independencia de los juzgadores, dejando al órgano con mayor jerarquía la facultad para atender dichas funciones.

En el modelo europeo continental, los aspectos de gobierno y administración quedan a cargo de una dependencia del Poder Ejecutivo, como una secretaría o ministerio de justicia.

En el sistema jurídico nacional, se han experimentado ambos sistemas, teniendo cada uno sus respectivos inconvenientes. Cuando estas funciones se encontraban a cargo de la Secretaría de Justicia, dependiente del Poder Ejecutivo,

⁵⁴ Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, p. 161.

se consideraba como un medio de injerencia en otro poder, en detrimento de su independencia, lo que derivó en el artículo transitorio de la Constitución de 1917 referido en el capítulo anterior.

Una vez que estas funciones se atribuyeron a la Suprema Corte de Justicia, en su carácter de órgano con mayor jerarquía en el Poder Judicial de la Federación, se ganó terreno al independizarse de las determinaciones del Poder Ejecutivo, pero existía el inconveniente de tener funciones de naturaleza diversa a las que materialmente debería atender, por lo que se consideraba que de esta manera el Máximo Tribunal no resolvía óptimamente ninguna de ambas funciones.

Es así como surge como un tercer modelo de gobierno de los Poderes Judiciales, la figura de los consejos de la magistratura, teniendo como antecedente al Consejo Superior de la Magistratura, establecido el 27 de octubre de 1947, en el Título IX, artículos 83-84 de la Constitución Francesa, cuyos primeros modelos se presentaron en otras figuras contenidas en los ordenamientos de Italia y España.⁵⁵

En algunos países subsiste la figura de los ministerios de justicia, aunado al establecimiento de consejos de la magistratura, pero por regla general los primeros mantienen únicamente las facultades relativas a las relaciones indispensables entre el Ejecutivo y el Judicial.⁵⁶

En nuestro país, los consejos de la judicatura o magistratura se instituyen como resultado de la reforma constitucional de 1987, que introdujo garantías judiciales para lo miembros de los poderes judiciales locales, a nivel de las legislaturas locales, en 1988 en los estados de Sinaloa y Coahuila, los cuales contaban con competencias muy limitadas, pero introdujeron otra solución a la problemática de la administración de los órganos encargados de impartir justicia.⁵⁷

A continuación referiremos con mayor detalle las reformas constitucionales de 1994 y 1999, las cuales determinaron las características principales del Consejo

⁵⁵ Fix-Zamudio, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 898.

⁵⁶ SÁNCHEZ Vázquez, Rafael, *Consideraciones para fortalecer la autonomía e independencia del Poder Judicial*, en Revista de la Facultad de Derecho, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo LV, Número 243, 2005, p. 146.

⁵⁷ Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, pp. 62-63.

de la Judicatura Federal y sus competencias, tal y como actualmente se encuentran reguladas.

2.1. Reforma constitucional de 1994.

La gestación de esta reforma constitucional se encuentra en las campañas políticas para la Presidencia de la República, de los candidatos Ernesto Zedillo, Cuauhtémoc Cárdenas y Diego Fernández, quienes presentaron en su plataforma, la propuesta de una reforma en el tema de la justicia, tanto en el aspecto de procuración como en el de administración.⁵⁸

Al respecto, quién con posterioridad resultaría vencedor en las elecciones presidenciales, Ernesto Zedillo, en el marco del "Foro Nacional Justicia y Seguridad" puntualizó los pasos a cubrir para lograr materializar su plataforma política en materia de justicia y seguridad:

"1. Profesionalización, dignificación y moralización de los cuerpos de seguridad pública.

2. Mejoramiento de la administración de los cuerpos de seguridad pública.

3. Eficiente coordinación policial.

4. Una gran campaña de prevención del delito.

5. Lucha firme y permanente contra el narcotráfico y los secuestros.

6. Modernización del Ministerio Público.

7. Reforma integral del Poder Judicial.

8. Independencia de los jueces y calidad en la impartición de justicia.

9. Garantía de acceso a la justicia para todos.

*10. Mecanismos efectivos para el control de los actos de autoridad".*⁵⁹

A partir del séptimo punto encontramos acciones relacionadas con el Poder Judicial. Al tratarse del poder que menos atención para garantizar su independencia había tenido, se planteaba la necesidad de una reforma integral

⁵⁸ Cfr. MELGAR Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, 4ª edición, México, Porrúa, 2000, p. 71.

⁵⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Derechos del Pueblo Mexicano*, Tomo XIII, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 130.

para fortalecerlo. El problema de una fórmula como la del punto referido, consiste en la necesidad de perfeccionarse en puntos específicos, aprovechando la experiencia y estructura desarrollada.

Desde el Constituyente de 1916-1917 se ha planteado la necesidad de garantizar la independencia de los juzgadores, cuestión que no había quedado del todo resuelta, dejando algunos resquicios para la posibilidad de injerencia en sus determinaciones.

En lo relativo a la calidad en la impartición de justicia surgió una problemática consistente en determinar si las características contenidas en el artículo 17 constitucional son suficientes para que la labor de los juzgadores cuente con esta característica, o si adicionalmente habría que establecer algunos conceptos.

El texto constitucional ya contemplaba la garantía de acceso a la justicia para todos, como se aprecia en el artículo 1º en relación con el artículo 17, segundo párrafo; en realidad, el siguiente paso habría de ser vigilar el exacto cumplimiento de dichos preceptos.

Por lo que se refiere a los mecanismos efectivos para el control de los actos de autoridad, se planteó la necesidad de ampliar la gama de recursos existentes para vigilar el debido ejercicio en sus funciones por parte de las autoridades, sin dejar espacio para actos contrarios a la Constitución.

Partiendo de las propuestas expresadas, cuatro días después de tomar posesión como Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León presentó ante la Cámara de Senadores la iniciativa de reformas constitucionales en materia de seguridad pública, procuración de justicia y administración de justicia.

Dicha iniciativa pasó de manera acelerada por el proceso de discusión y aprobación ante el Constituyente Permanente, y se publicaron las reformas el último día del mes de diciembre de 1994.

El proceso de discusión se dio esencialmente en el Senado de la República, toda vez que la Cámara de Diputados se limitó a la votación y aprobación del dictamen que en su momento decidió la cámara de origen.

Este es uno de los puntos más criticados por diversos académicos, al considerar que la trascendencia de los temas relacionados con la reforma, requerían un proceso de discusión y difusión más amplio, alcanzando un mayor consenso por cuanto a las características de las instituciones modificadas y creadas, al considerar que se debía sujetar a un análisis y discusión más detenida que incluyera la opinión de diversos sectores de la población interesados.⁶⁰

Al analizar los elementos de la reforma, Sergio García Ramírez expone que en realidad se trata de un conjunto de modificaciones a las instituciones e instrumentos de la "macrojusticia"⁶¹, por lo cual no se aprecia de manera directa en el gobernado los beneficios de las medidas propuestas, ya que el nivel con el que tienen contacto es la "microjusticia", conformada por las instituciones que dan el servicio de impartición de justicia en primera instancia, lo que se denomina "justicia de barandilla" de los juzgados de paz o los procedimientos que se tramitan en los órganos jurisdiccionales de cada entidad federativa.

De lo anterior, el citado investigador, refiere que en realidad no se atiende a los objetivos que pretendía alcanzar la reforma, ya que mantiene un esquema desproporcionado en cuanto a calidad, al contar con un esquema de justicia federal cada vez más perfeccionado, pero careciendo de la debida cimentación al dejar de lado la justicia local, sin buscar atender las necesidades que reporta.

En materia de seguridad pública, la reforma establecía las bases de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, que habría de ser atendido por los tres niveles de gobierno, para contar con una política coordinada en la materia.

El tema de la procuración de justicia se abordaba al contemplar en el artículo 21 constitucional la posibilidad de impugnar las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, dictadas por el Ministerio Público, buscando que dichas determinaciones no se realicen de forma arbitraria.

⁶⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, 3ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 787.

⁶¹ Este término lo recoge Sergio García Ramírez, aplicando una analogía con los términos de economía de macroeconomía y microeconomía, indicadores mediante los cuales se valora la actividad de diversas economías. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, 2ª edición, México, Porrúa, 1997, p. 46.

La parte más amplia de la reforma se enfocó al ámbito de la justicia, específicamente a la estructura del Poder Judicial de la Federación. Esencialmente, los temas que lo conformaron fueron: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y reformas al juicio de amparo.⁶²

De manera escueta la reforma abordó el tema de las instituciones encargadas de la administración de justicia a nivel estatal, como consecuencia de las medidas sugeridas para el nivel federal y no con atención especial en las necesidades de este sector.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ido dejando de lado el carácter distintivo adquirido a partir de 1857 como órgano de control de constitucionalidad de las leyes y de legalidad de los actos de autoridad, para definirse como un tribunal constitucional.

Atendiendo a la disminución de atribuciones, se consideró que era necesaria la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tres aspectos:⁶³

a) Reducción de 26 a 11 ministros, los cuales integrarían el Pleno del Máximo Tribunal, considerando que sería menor la cantidad de asuntos que habrían de atender, como resultado del cambio de competencias;

b) Cambio de criterio para la duración del encargo, anteriormente hasta que cumplieran los 70 años de edad, estableciendo con la reforma 15 años ejerciendo el cargo, sin importar la edad, desarrollando un sistema de sucesión escalonada para evitar el cambio de ministros en bloque; y,

c) Nuevo procedimiento para designación de ministros, ahora mediante propuesta de una terna por parte del Ejecutivo al Senado de la República, quien elegirá al nuevo servidor público; se retira facultad para designar a ministros en cualquiera de las modalidades de la designación (definitivo, interino o provisional) a la Comisión Permanente, así como para conocer de licencias o renunciaciones de los mismos. Cabe mencionar que este procedimiento

⁶² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, op. cit., p. 134.

⁶³ *Ibidem.*, p. 135.

fue producto de la discusión en el Senado, ya que la iniciativa mantenía el sistema anterior.

Uno de los puntos cuestionados de la reforma fue la repentina jubilación de los ministros que en ese momento ejercían funciones para dar paso a la nueva integración. En cuanto a la presidencia del Máximo Tribunal, se estableció por cuatro años sin reelección inmediata.

Otro cuestionamiento, como señala José de Jesús Gudiño Pelayo, consistió en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación mantiene algunas atribuciones no jurisdiccionales, contenidas en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, lo que permite suponer que aun quedan puntos sin atender para lograr contar con un tribunal que conozca exclusivamente de cuestiones de constitucionalidad.⁶⁴

A partir de la reforma constitucional de 1951, con la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito, la Suprema Corte de Justicia fue desconcentrando sus facultades en materia de legalidad, quedando con el derecho de atracción y la resolución de controversias de tesis de jurisprudencia. Para lograr mayor especialización en asuntos de constitucionalidad, se requería trasladar las tareas materialmente administrativas que tenía a su cargo, encargándose la administración de la totalidad del Poder Judicial de la Federación a otra instancia.

Es así como se adopta el modelo de los consejos de la judicatura o magistratura, que en nuestro país a nivel federal recibe el nombre de Consejo de la Judicatura Federal. Estas instituciones en el mundo no han encontrado total concordancia en algunos puntos que se podrían considerar esenciales, como la integración, presidencia, sus facultades y la impugnación de sus decisiones.

En nuestro país se convino que el número necesario para atender debidamente las tareas asignadas al Consejo sería de siete miembros. En cuanto a su integración, un miembro sería designado por el Presidente de la República, otros dos por el Senado de la República, tres por el Poder Judicial de la

⁶⁴ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Ingeniería judicial y reforma del Estado*, 2ª edición, México, Porrúa, 2003, p. 8.

Federación, y el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien también lo es del Consejo.

En la iniciativa propuesta por el ejecutivo contemplaba que habría de integrarse por dos miembros nombrados por el Presidente, dos por el Senado, dos provenientes del Poder Judicial de la Federación además del Presidente del Máximo Tribunal; fue en el Senado donde se modificó dicho esquema, asignando uno más a los nombrados por el Poder Judicial privilegiando una integración de extracción jurisdiccional.

En cuanto al método para su selección, por lo que respecta a los elegidos por el Poder Judicial, se estipuló que el método más favorable era el de insaculación, es decir, dejar a manos del azar la designación, de tal suerte que se escogería de entre todos los jueces de distrito y magistrados de circuito a un titular de Juzgado de Distrito, a uno de Tribunal Unitario y a un magistrado de Tribunal Colegiado.

Con esta medida se buscaba mantener la separación entre la actividad política y la actividad jurisdiccional, no adoptando el modelo de elección entre pares que implicaría campaña y compromisos por parte de los candidatos, aspectos contrarios a la agilidad y objetividad que se busca para las funciones de los miembros del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Siguiendo el esquema que en España se estableció para su consejo de la magistratura, en nuestro país se optó por que la presidencia del consejo quedara a cargo del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme con un principio de unidad en el Poder Judicial.⁶⁵

El siguiente punto consiste en la delimitación de las atribuciones de la nueva institución que se introducía en el esquema constitucional nacional. En términos generales la nueva institución tendría a su cargo el gobierno del Poder Judicial de la Federación, pero se debía concretizar que aspectos son los que quedarían en el campo de su competencia.

Se excluyó de su competencia lo relativo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, institución que mantendría el control de los aspectos de carácter administrativo relacionados con su estructura, quedando así el Consejo a cargo de

⁶⁵ Cfr., INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *op. cit.*, p. 138.

los Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito y Tribunales Unitarios de Circuito.

Al facultar al Consejo para el gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, se planteó un esquema más objetivo y técnico que el que llevaba a cabo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual fue ampliamente criticado y se señalaba que se podía prestar al clientelismo, ya que cada ministro tenía la facultad de designar de manera discrecional a jueces y magistrados.

Con el establecimiento del Consejo de la Judicatura Federal, se pretendía consolidar la carrera judicial como medio de preparación y control de calidad de los miembros del Poder Judicial de la Federación. Por este medio se determinarían tanto los ingresos como ascensos.

Con la reforma se estableció que las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal en relación con designación, adscripción y remoción de jueces y magistrados, podrían ser impugnadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que mantenía un control sobre las facultades que anteriormente tenía asignadas.

De manera paralela al establecimiento del Consejo de la Judicatura Federal se estableció una figura similar en el Distrito Federal, en la cual se siguió de manera general el esquema planteado en el caso del Poder Judicial de la Federación. En la reforma nunca se planteó vincular a las legislaturas locales para que instituyeran consejos de la judicatura en su respectiva entidad, pero constituyó un factor que impulsó dicha modificación en cada Estado.⁶⁶

2.2. Reforma constitucional de 1999.

La reforma de 1994 trajo avances importantes en la organización del Poder Judicial de la Federación, pero como consecuencia de la poca participación de diversos sectores en su conformación, se encontraron algunos puntos que quedaron confusos o que originaron diversas interpretaciones.

⁶⁶ CONCHA Cantú, Hugo Alejandro y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de Justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 12.

De esa forma, el titular del Ejecutivo Federal presentó una nueva iniciativa de reforma. Esta reforma, como acertadamente apunta Joel Carranco Zúñiga, se origina por los siguientes factores.⁶⁷

- a) El debate para determinar la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal.
- b) Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las que declara la procedencia del juicio de amparo contra las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, interpretando que la disposición contenida en el artículo 95 constitucional, en cuanto a que las decisiones del Consejo serían definitivas e inatacables, atendía únicamente a recursos de carácter administrativo y no jurisdiccionales extraordinarios, caso en el que se ubica al juicio de garantías.
- c) El cúmulo de asuntos que de nueva cuenta se presentaba en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuestión que ha constituido en diversas ocasiones el motivo de reforma.

Al respecto, Mario Melgar Adalid, desglosa que la reforma constitucional de 1999 tuvo dos propósitos, por un lado *"revisar la naturaleza del Consejo de la Judicatura Federal, así como los límites y extensión de sus facultades"*, y por el otro, se le buscaba *"conferir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de seleccionar asuntos que, por su novedad, importancia y trascendencia"* merecieran ser resueltos por el Máximo Tribunal.⁶⁸

Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, de manera puntual desglosan el contenido de esta reforma en los siguientes aspectos:⁶⁹

- a) Naturaleza jurídica y funciones del Consejo de la Judicatura Federal;
- b) Nuevo procedimiento para designar a los consejeros que provienen del Poder Judicial;
- c) Facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para solicitar al Consejo la expedición de acuerdos generales que considere necesarios, así

⁶⁷ *Ibidem.*, p. 133.

⁶⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Derechos del Pueblo Mexicano*, Tomo XV, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 410.

⁶⁹ Fix-Zamudio, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 793.

como su facultad para revocarlos por votación de ocho votos y la revisión de decisiones relativas a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces;

- d) Renovación de los integrantes del Consejo en funciones;
- e) Protesta de magistrados de circuito y jueces de distrito ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo el 6 de abril de 1999, se reconocían los beneficios traídos por la reforma de 1994, pero precisaba que eran perfectibles las instituciones y normas previstas.

Como apunta José de Jesús Gudiño Pelayo, la facultad reconocida en esta ocasión a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar qué asuntos acreditan su interés y cuáles no, se asemeja a la figura del *writ of certiorari*, por medio del cual la Suprema Corte Norteamericana determina cuáles asuntos atenderá y cuáles no.⁷⁰

El dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores reconocía la importancia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano supremo dentro de la organización del Poder Judicial de la Federación, por lo que se consideraba necesario fortalecer su funcionamiento.⁷¹

Una de las aportaciones de la discusión del proyecto presentado por el Ejecutivo fue la matización de la facultad de la Suprema Corte sobre el Consejo contemplada en el artículo 100 constitucional, al cambiar la palabra "*indicar*", que implica una subordinación, por la de "*solicitar*" con la que se mantiene una relación de mayor coordinación entre ambos órganos. Por su parte, la Cámara de Diputados, en su calidad de cámara revisora, aprobó el dictamen enviado por el Senado de la República, con las adiciones efectuadas a la iniciativa presentada por el Ejecutivo.

En la reforma de 1994 se consideraba al Consejo como depositario del Poder Judicial, pero con la nueva modificación al texto constitucional se le omitió del

⁷⁰ GUDIÑO Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, p. 13.

⁷¹ CARRANCO Zúñiga, Joel, *op. cit.*, p. 145.

listado previsto en el artículo 94, agregándose un nuevo párrafo donde se plantearon sus funciones de manera general.

Conforme con lo anterior, se determina que efectivamente es integrante del Poder Judicial de la Federación, pero que su naturaleza jurídica es diversa atendiendo a las funciones que tiene a cargo, las cuales no son de naturaleza jurisdiccional, sino relativas a la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación. Enrique Sánchez Bringas sostiene que deja de ser depositario del Poder Judicial, estableciendo las condiciones necesarias de armonía en las relaciones entre el Consejo y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ante las críticas de que fue objeto el sistema de designación de consejeros provenientes del Poder Judicial Federal que se planteó en la reforma de 1994, se diseñó un nuevo procedimiento, ya que el anterior, como señala el propio Sánchez Bringas, *"no garantizaba las cualidades personales y profesionales requeridas para ocupar esos cargos."*⁷²

Ahora sería decisión del Pleno de la Suprema Corte, de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito en funciones, por mayoría de ocho votos, garantizando la sólida reputación, experiencia y habilidades de los funcionarios que designen.

Se plantea que la protesta por la cual se formaliza la designación de jueces y magistrados se realice ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal ante la ausencia de causas que impliquen omitir al máximo Tribunal de un acto como el referido y sosteniendo la idea de que no existe superioridad de un órgano sobre el otro.

Por medio de algunas precisiones al artículo 100 constitucional, se aclaró que los consejeros no eran representantes de los órganos encargados de designarlos, quedando sin vínculo alguno con quién los eligió, manteniendo la independencia que requiere la naturaleza de las funciones del Consejo que integran.⁷³

⁷² SÁNCHEZ Bringas, Enrique, *op. cit.*, p. 490.

⁷³ Cfr. CARRANCO Zúñiga, Joel, *op. cit.*, p. 139.

Se le dotó al Consejo con la facultad de decidir sobre la ratificación de los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación, la cual, al igual que la designación, adscripción y remoción, podría ser impugnada mediante el recurso de revisión administrativa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De manera clara y ante las controversias suscitadas a partir de la reforma de 1994, se precisó que no procede recurso o juicio alguno, incluso el de amparo contra las determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal, el único caso que se mantiene como excepción es el correspondiente al recurso de revisión administrativa referido anteriormente.

Se precisó que el Consejo no tendría competencia para elaborar el presupuesto correspondiente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual al igual que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encargaría de realizar su propio presupuesto, lo anterior como consecuencia de la reforma constitucional de 1996.

Al Pleno de la Suprema Corte de Justicia se le facultó para dictar acuerdos generales por medio de los cuales delegue su competencia a los tribunales colegiados de circuito, en el caso de asuntos sobre los cuales ya hubiera dictado jurisprudencia, cuestión prevista desde la reforma de 1994, adicionando el supuesto de aquellos en que considere innecesaria su intervención. Conforme con la iniciativa la finalidad de dicha facultad se da con el objeto de armonizar la labor de ambas instituciones.

Con la anterior adición, el ejecutivo pretendía marcar una nueva etapa, dejando atrás la norma de que sólo una disposición legal podía prever los asuntos de los que debía conocer la Suprema Corte, flexibilizando el proceso y permitiendo mayor aplicación atendiendo a las circunstancias.⁷⁴

Algunos teóricos han sostenido que esta reforma constituye una contrarreforma a la sucedida en 1994, por medio de la cual se devolvía poder al Pleno del Máximo Tribunal, sobre las facultades del Consejo de la Judicatura Federal.⁷⁵ La ventaja

⁷⁴ *Ibidem.*, p. 135.

⁷⁵ Cfr. CARPZO, Jorge, *Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal*, en *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana del Derecho Constitucional, México, enero-junio 2000, pp. 209-218.

que se le reconocía fue el determinar al Consejo de la Judicatura Federal como órgano con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

En opinión de José de Jesús Gudiño Pelayo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se limitará a señalar la revocación de aquellos acuerdos dictados por el Consejo de la Judicatura Federal que sean inconvenientes, siendo este último el encargado de dictar un nuevo acuerdo, con lo que se hace patente la independencia de cada órgano.⁷⁶

2.3. Artículos 94 y 100 constitucionales.

Las reformas constitucionales detalladas han establecido las características del Poder Judicial de la Federación que actualmente ejerce funciones, en especial en lo relativo al Consejo de la Judicatura Federal.

Los dos artículos constitucionales que conforman la base constitucional del Consejo de la Judicatura son el artículo 94 y el artículo 100. El primero ha sido parte de la mayoría de las reformas mencionadas al inicio de este capítulo, al contener el listado de órganos que integran el Poder Judicial a nivel federal, y la integración de la Suprema Corte.

Por su parte, el artículo 100 constitucional vigente contiene los lineamientos principales del Consejo de la Judicatura, de tal suerte que su contenido fue modificado totalmente a partir de 1994.

2.3.1. Artículo 94 constitucional.

El artículo 94 constitucional establece que el Poder Judicial de la Federación se deposita para su ejercicio en la Suprema Corte de Justicia, en el Tribunal Electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito.

Aunado a la enumeración de órganos considerada en el artículo 94 constitucional como integrantes del Poder Judicial de la Federación, resta considerar al Jurado Federal de Ciudadanos conforme con el artículo 20, fracción

⁷⁶ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, p. 17.

VI, constitucional, y a los Tribunales Superiores de Justicia de las Entidades Federativas cuando actúen en jurisdicción concurrente contenida en el artículo 107, fracción XII, constitucional.⁷⁷

El Consejo de la Judicatura Federal fue contemplado para delimitar que la naturaleza de sus funciones no es de carácter jurisdiccional, en el segundo párrafo del artículo en comento; se delimita su objeto como la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el siguiente criterio:

"CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL NO ES UN ÓRGANO JERÁRQUICAMENTE SUPERIOR A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES QUE INTEGRAN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación integral de lo dispuesto en los artículos 94 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 68 y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se desprende que el consejo en cita es un órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación, con funciones distintas a las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las del Tribunal Electoral, a las de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y a las de los Juzgados de Distrito, por lo que entre aquel órgano y éstos no existe un orden jerarquizado de naturaleza jurisdiccional, toda vez que sus atribuciones están plenamente delimitadas por la mencionada Constitución Federal, al encomendar a tal consejo una actividad meramente administrativa con singulares funciones de vigilancia y sanción. Lo anterior se confirma con el contenido de la exposición de motivos de seis de abril de mil novecientos noventa y nueve, así como del dictamen de veintisiete de abril siguiente elaborado en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y de su discusión, respecto

⁷⁷ Cfr. DEL CASTILLO Del Valle, Alberto, *Ley de Amparo comentada*, 4ª edición, México, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., 2002, p. 61.

de la reforma al citado artículo 94 de la Constitución Federal, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de once de junio del mencionado año, en el sentido de que la modificación introducida en este precepto precisa el sentido de las reformas constitucionales de 1994, en tanto hace evidente que no existen jerarquías orgánicas al interior del Poder Judicial, sino fundamentalmente una distribución de funciones."

Segunda Sala, Novena Época, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Febrero de 2002, Tesis 2a. VII/2002, p. 69.

Lo expuesto en la tesis aislada transcrita concuerda con la exposición de motivos que dio lugar a la redacción actual del artículo 94 constitucional, reconociendo al Consejo de la Judicatura Federal como miembro del Poder Judicial de la Federación, pero no como depositario de la facultad jurisdiccional.

La tesis aclara que las tareas a cargo del Consejo son de carácter "meramente" administrativo, calificativo que se considera innecesario, ya que al parecer demerita la importancia de su función. En efecto, no existe un orden de jerarquía de naturaleza jurisdiccional entre los órganos jurisdiccionales y el Consejo de la Judicatura, pero sus tareas han adquirido mayor importancia y se ha consolidado como un órgano de vigilancia y administración de tribunales de circuito y juzgados de distrito.

Adicionalmente, en el artículo 94 constitucional se faculta al Consejo de la Judicatura Federal para determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito. Esta atribución era ejercida anteriormente por el Poder Legislativo y posteriormente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se establece que al igual que para los ministros de la Suprema Corte, magistrados de circuito, jueces de distrito y magistrados electorales, la remuneración que perciban por sus servicios los consejeros de la judicatura federal, no podrá ser disminuida durante su encargo.

El resto del contenido del artículo 94 se refiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, institución a la que originalmente estaba destinado su contenido desde el texto aprobado por el Constituyente de 1916-1917; las menciones al Consejo de la Judicatura Federal son producto de las facultades que le fueron asignadas en la reforma de 1994 y que anteriormente se encontraban a cargo del Máximo Tribunal.

2.3.2. Artículo 100 constitucional.

El artículo 100 es la columna vertebral del funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, y lo considera como un órgano del Poder Judicial de la Federación dotado de independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

Este artículo contiene las directrices principales sobre la integración y funciones del Consejo, dejando a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a los acuerdos generales emitidos por el pleno o a las comisiones del mismo, la tarea de reglamentar los principios estipulados constitucionalmente.

Por lo que respecta a su integración, este órgano colegiado se conforma de siete miembros: el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres consejeros designados por el Pleno de la Suprema Corte; dos consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

Al artículo establece que los tres consejeros designados por el Pleno de la Suprema Corte serán elegidos de entre los jueces de distrito y magistrados de circuito, sin establecer que haya uno por cada tipo de órgano, de tal suerte que todos participan con la misma categoría, quedando a juicio del Pleno determinar quiénes cumplen con los requisitos constitucionales y legales, así como con las herramientas para un buen desempeño.

Para poder ser consejero, el artículo 100 establece que se deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de la Carta Magna, que son los mismos previstos para ser ministro de la Suprema Corte:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- Poseer título profesional de licenciado en derecho, con antigüedad mínima de diez años;
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año y en ningún caso si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte la fama pública;
- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y,
- No haberse desempeñado como secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de justicia del Distrito Federal, senador o diputado federal ni gobernador de alguna entidad federativa o jefe del Distrito Federal, durante el año anterior al de su nombramiento.

Además de los requisitos mencionados, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades. Para los designados por la Suprema Corte, el texto constitucional establece que adicionalmente deberán gozar de reconocimiento en el ámbito judicial.

Por lo que respecta a su funcionamiento, se establece que será en Pleno o en comisiones dependiendo el tipo de asunto. De manera expresa, el artículo 100 constitucional estipula que el Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces.

La duración en el cargo de los consejeros será de cinco años, salvo el Presidente del Consejo que será de cuatro años, debiendo substituirse de manera escalonada, sin posibilidad de reelección.

Para evitar cualquier interpretación, se establece de manera clara que los Consejeros no representan a quien los designa, para así poder ejercer su función con independencia e imparcialidad, como las tareas a cargo del órgano lo exigen.

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

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

El recurso de revisión administrativa a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación está previsto en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y contra el cual resulta improcedente el amparo de conformidad con el artículo 73, fracción I de la Ley de Amparo, al tratarse de un acto del Máximo Tribunal.

Al respecto del recurso de revisión previsto en el artículo 100 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversas jurisprudencias:

“REVISIÓN ADMINISTRATIVA. PROCEDE CONTRA LA REMOCIÓN DE UN MAGISTRADO DE CIRCUITO O DE UN JUEZ DE DISTRITO, POR CUALQUIER CAUSA. El decreto del treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que reformó, entre otros, el artículo 100 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son inatacables, excepto las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de Magistrados de Circuito y de Jueces de Distrito. Por tanto, como el legislador no limitó la procedencia del recurso a los casos en que expresa y literalmente se utilizaran tales palabras, debe atenderse sólo al significado de esos enunciados o expresiones, pues el señalamiento de ciertos términos no implica exclusión de otros que refieren un hecho idéntico. En consecuencia, si existe una resolución de remoción por no haberse ratificado a uno de los servidores públicos antes mencionados, debe entenderse que sí procede el recurso de revisión administrativa establecido en el referido precepto constitucional."

Pleno, Novena Época, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Noviembre de 1999, Tesis P.J.J. 107/99, p. 34.

Esta jurisprudencia se refiere al texto del artículo 100 anterior a la reforma constitucional de 1999, en el cual no se consideraba dentro de las hipótesis para el recurso de revisión administrativa a la ratificación de magistrados o jueces. Con esto la Suprema Corte buscó asimilar dicha figura con la remoción en caso de no ratificar al funcionario judicial, atendiendo a los mismos efectos que producen ambos actos. Posteriormente, el Constituyente Permanente, a iniciativa del titular del Poder Ejecutivo, incluyó dentro del listado de resoluciones del Consejo impugnables ante la Suprema Corte a la ratificación, dejando atrás la controversia generada por el texto anterior.

REVISIÓN ADMINISTRATIVA. NO PROCEDE SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LOS AGRAVIOS PLANTEADOS EN ESE RECURSO.

El objetivo de este tipo de medio de defensa es que las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal a que se refieren los artículos 100 de la Constitución Federal y 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pueden ser sometidas a la revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se considere que la designación, adscripción o

remoción de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito no se realizó con estricto apego a las disposiciones que los rigen. Ahora bien, si el referido consejo tiene que decidir sobre la designación, adscripción o remoción de los citados servidores públicos, es evidente que en su resolución debe, esencialmente, ponderar y calificar la actuación y capacidad de éstos, entre otras cuestiones. Consecuentemente, en la revisión administrativa habrán de analizarse las consideraciones y fundamentos dados por la autoridad sobre tales aspectos. Por tanto, tratándose de estos funcionarios cuyo encargo los obliga a conocer de la función jurisdiccional, de las instituciones procesales y de los medios de defensa instituidos en las leyes, debe concluirse que no debe regir en estos casos la suplencia de la deficiencia de los agravios, al no existir disposición expresa que así lo permita y porque sería contrario a la propia y especial naturaleza de este medio de defensa, y a los fines que persigue, en cuanto que en éste debe valorarse, precisamente, la actuación y capacidad del servidor público y, de aceptarse, implicaría un reconocimiento tácito de ineptitud e ineficiencia."

Pleno, Novena Época, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Septiembre de 2001XV, Tesis P.J.J. 97/2001, p. 6.

En esta jurisprudencia se atiende a la naturaleza del recurso y la calidad de las partes que participan en el mismo, de tal suerte que no puede operar la suplencia de la deficiencia de los agravios que plantee aquel magistrado o juez que recurra la determinación del Consejo, al tratarse de expertos en materia jurídica.

En la última parte, el artículo 100 establece que la Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.

2.4. Funciones del Consejo de la Judicatura Federal.

Como se ha mencionado, el tema de las funciones a cargo de los consejos de la magistratura o judicatura constituyen uno de los puntos definitorios de la institución. Cipriano Gómez Lara, a la luz del derecho comparado, enlista las atribuciones con que cuentan este tipo de órganos:⁷⁸

- 1) Nominación o designación de juzgadores,
- 2) Inspección y vigilancia,
- 3) Defensa de la independencia judicial,
- 4) Administración de la carrera judicial,
- 5) Gobierno de las escuelas judiciales,
- 6) Resolución de quejas,
- 7) Recursos materiales,
- 8) Defensoría de Oficio,
- 9) Geografía jurisdiccional,
- 10) Materia electoral, y
- 11) Facultades reglamentarias.

El Consejo de la Judicatura Federal cuenta con la mayoría de facultades enumeradas anteriormente, salvo la relativa a la materia electoral en cuanto a *"providencias necesarias en la organización y buena ejecución de los procesos electorales"*⁷⁹, tarea encargada en nuestro sistema jurídico al Instituto Federal Electoral.

Del análisis de las atribuciones del Consejo y el listado anterior, la institución federal se ubica dentro de los consejos de la magistratura o judicatura con mayor impacto en la organización y vigilancia de los órganos jurisdiccionales de su competencia.

Enrique Sánchez Bringas distingue entre las facultades de carácter administrativo, que son gran parte de las tareas asignadas al Consejo de la

⁷⁸ GÓMEZ Lara, Cipriano et. al., *Los consejos de la judicatura y la carrera judicial*, en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, INSTITUTO MEXICANO DE DERECHO PROCESAL, *XV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, pp. 62-63.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 63.

Judicatura Federal, y aquellas de carácter jurisdiccional, donde ubica lo previsto en el artículo 123 apartado B fracción XII constitucional, donde se estatuye que es de su competencia conocer y resolver las controversias que se susciten entre los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y éste órgano, salvo en tratándose de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁶⁰

En opinión de Joel Carranco y Zúñiga, no se puede considerar al Consejo de la Judicatura Federal como el administrador del Poder Judicial de la Federación, ya que se encuentran excluidos de su competencia tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Electoral.⁶¹ Se coincide con dicha opinión, en el sentido de que el Consejo es el órgano idóneo para administrar la totalidad del Poder Judicial de la Federación, de tal suerte que se especialicen las funciones de cada institución alcanzando un mejor desempeño en sus tareas.

Como se mencionó en el apartado anterior, el segundo párrafo del artículo 94 constitucional es el que delimita el objeto del Consejo de la Judicatura Federal a la administración, vigilancia y disciplina de tribunales de circuito y juzgados de distrito.

Por otra parte, el artículo 68 establece que el Consejo de la Judicatura Federal tendrá a su cargo 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.

Adicionalmente, menciona que dicho órgano velará, en todo momento, por la autonomía de los órganos de su competencia y por la independencia e imparcialidad de los miembros de este último.

Es en el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación donde se enumeran las funciones que deberá cumplir el Consejo de manera más específica, tareas que encuadran dentro de los supuestos constitucionales. Dichas atribuciones consisten en:

- Establecer las comisiones para su funcionamiento,
- Expedir reglamentos interiores relativos a las materias de su conocimiento

⁶⁰ SÁNCHEZ Bringas, Enrique, *op. cit.*, p. 502.

⁶¹ CARRANCO Zúñiga, Joel, *op. cit.*, p. 224.

y para ejercer las atribuciones del artículo 100 constitucional,

- Determinar el número y límites territoriales de los circuitos y distritos judiciales en que se divida al territorio nacional,
- Determinar el número y especialización por materia de los tribunales de circuito (colegiados y unitarios) y juzgados de distrito,
- Conocer sobre el nombramiento, ratificación, adscripción y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito,
- Acordar las renunciaciones y retiro forzoso de magistrados de circuito y jueces de distrito,
- Resolver sobre la suspensión en sus cargos a magistrados de circuito y jueces de distrito a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra,
- Conocer y resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral,
- Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación, que se envía al Presidente de la Corte, para que junto al aprobado por ella y el del Tribunal Electoral, se remita al Ejecutivo federal.
- Dictar las bases generales de organización y funcionamiento de sus órganos auxiliares, así como coordinar y supervisar su funcionamiento,
- Conocer sobre el nombramiento, renuncia, licencia, remoción o suspensión de los secretarios ejecutivos, de los titulares de los órganos auxiliares y de los servidores públicos de los mismos,
- Emitir bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes, prestación de servicios y contratación de obra que celebre el Poder Judicial de la Federación, salvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral,
- Establecer normas para ingreso, estímulo, capacitación, ascenso, promoción y remoción del personal administrativo de órganos jurisdiccionales,
- Cambiar la residencia de los tribunales de circuito y juzgados de distrito,

- Conceder licencias conforme lo prevenga la ley,
- Autorizar a secretarios de los órganos jurisdiccionales para desempeñar las funciones de titular en las ausencias temporales de los mismos,
 - Autorizar nombramiento de funcionarios interinos por parte de los titulares de órganos jurisdiccionales,
 - Determinar las disposiciones para el sistema de turno de asuntos,
 - Resolver conflictos de trabajo suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos, con excepción de los conflictos relativos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, así como de sus empleados.
 - Convocar a congresos nacionales o regionales para evaluar el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales,
 - Apercibir, amonestar e imponer multas a quienes falten al respeto a algún órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación en las promociones que hagan ante el Consejo,
 - Formar anualmente el listado de personas autorizadas para fungir como peritos en los órganos jurisdiccionales federales,
 - Ejercer el presupuesto de egresos que le corresponde al Poder Judicial de la Federación, con excepción del correspondiente a la Corte y al Tribunal Electoral.
 - Emitir acuerdos generales para delegar funciones en las comisiones respectivas.
 - Fijar los periodos vacacionales de magistrados de circuito y jueces de distrito,
 - Administrar los bienes muebles e inmuebles del Poder Judicial de la Federación, así como dictar las normas para recepción, control y destino de bienes asegurados y decomisados,
 - Fijar bases para la política informática y de información estadística para evaluar al Poder Judicial de la Federación,
 - Investigar y resolver sobre responsabilidad y sanciones de servidores públicos del Poder Judicial de la Federación,

- Realizar visitas extraordinarias e integrar comités de investigación,
- Designar a los consejeros miembros de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral,
- Dictar acuerdos generales para determinar las atribuciones de las comisiones (esta facultad se estipula en el artículo 82).

Cabe mencionar que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, aún considera en la fracción III del artículo 81, la facultad de fijar las bases, convocar y realizar el procedimiento de insaculación para cubrir vacantes al Consejo, entre magistrados de circuito y jueces de distrito, no obstante que dicho procedimiento ya no es el aplicable, atendiendo al texto constitucional vigente a partir de la reforma de 1999.

Ahora bien, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, atendiendo a la naturaleza de las atribuciones desglosadas en el artículo 81 de la Ley Orgánica, clasifican las funciones del Consejo de la Judicatura Federal de la siguiente forma:⁸²

- a) Gobierno de los tribunales, que consiste en la determinación del número, división de circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los tribunales federales, así como la facultad para cambiar su residencia; dictar disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos que competan a los tribunales federales; elaborar el proyecto de presupuesto de los propios órganos jurisdiccionales y ejercerlo.
- b) De carácter estrictamente administrativo, desglosadas en la facultad de emisión de las bases para adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Poder Judicial de la Federación; dictar las normas y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los servicios al público, entre otras.
- c) Relativas a la preparación, selección, nombramiento, ratificación y adscripción de jueces y magistrados. Este punto se relaciona con el

⁸² Fix-Zamudio, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 896.

Instituto de la Judicatura Federal y el establecimiento de la carrera judicial, regida por principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

- d) Disciplina de jueces y magistrados y el resto de servidores del Poder Judicial de la Federación.
- e) Atribuciones reglamentarias, consistentes en la facultad de emitir reglamentos en materia administrativa, carrera judicial, escalafón y régimen disciplinario, acuerdos y otras normas necesarias para el cumplimiento de sus funciones.
- f) Otras, entre las que se encuentra la resolución de conflictos laborales.

De manera adicional a las facultades mencionadas, atendiendo a la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, mediante la cual se incorporó al Tribunal Electoral como órgano del Poder Judicial de la Federación, el artículo 99 constitucional dispone que la administración, vigilancia y disciplina en dicho órgano corresponderán, en los términos que señala la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal.

Dicha comisión se integra por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá, un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. Esta comisión buscó respetar la independencia del Tribunal Electoral, pero aprovechando la experiencia de los consejeros de la judicatura.

2.5. Organización del Consejo de la Judicatura Federal.

De conformidad con el artículo 69 de la Ley Orgánica, y del artículo 100 constitucional, el Consejo de la Judicatura Federal se integra por siete consejeros, y funcionará en Pleno o a través de comisiones, para dar debido cumplimiento a las tareas asignadas.

Dentro de la integración del Pleno del Consejo de la Judicatura, se cuenta con un Presidente, cargo que ocupado por el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sus atribuciones, además de contar con voto de calidad en caso de empate, son desglosadas en el artículo 85 de la ley en estudio:

- Representación al Consejo de la Judicatura Federal, tarea sustancial de todo presidente de un órgano colegiado;
- Trámite de los asuntos de la competencia del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y turno de los expedientes para que formulen el proyecto de resolución correspondiente;
- Preside el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, dirige los debates y conserva el orden en las sesiones del mismo;
- Atiende la correspondencia oficial del Consejo, salvo aquella reservada a los presidentes de las comisiones;
- Propone al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal los nombramientos de los secretarios ejecutivos, de los titulares de los órganos auxiliares, así como el del representante en la Comisión Sustanciadora;
- Vigila el funcionamiento de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal;
- Informa al Senado de la República y al Presidente de la República de las vacantes que se produzcan en el Consejo de la Judicatura Federal;
- Otorga licencias;
- Firma las resoluciones y acuerdos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y legaliza, por sí o por el secretario ejecutivo que al efecto designe, la firma de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación en los casos en que la ley exija este requisito.

El artículo 70 plantea que cada año el Consejo tendrá dos periodos de sesiones, uno del primer día hábil de enero al último día hábil de la primera quincena de julio, y el segundo del primer día hábil de agosto al último día hábil de la primera quincena de diciembre.

En los periodos de receso, el Pleno designará al clausurar el periodo ordinario de sesiones, con fundamento en el artículo 73 de la Ley Orgánica, a los consejeros, secretarios y empleados encargados de proveer sobre trámites y resolver asuntos de notoria urgencia presentados en ese lapso. Dichos consejeros

habrán de dar cuenta al Pleno de las medidas tomadas una vez reanudado el periodo ordinario de sesiones.

Para que pueda funcionar el Pleno del Consejo, el quórum necesario es de cinco de los siete miembros que lo integran. El artículo 75 de la Ley Orgánica establece que las sesiones ordinarias de este organismo serán privadas; asimismo, prevé la posibilidad de celebrar sesiones extraordinarias, previa solicitud de un consejero.

El Pleno tiene la facultad originaria sobre las tareas previstas en el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Además se encargará de calificar el impedimento que en algún caso formule alguno de sus miembros para conocer de algún asunto. Las decisiones se dan por mayoría simple; salvo en los siguientes casos previstos en el artículo 81 de la ley orgánica aplicable, donde es necesaria una mayoría calificada de cinco miembros:

- Creación de comisiones en el Consejo, (fracción I)
- Expedición de reglamentos internos y acuerdos generales, (fracción II)
- Nombramiento, ratificación, adscripción y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito, (fracción VII)
- Renuncias de magistrados de circuito o jueces de distrito, (fracción VIII)
- Suspensión, denuncia o formulación de querrela contra magistrados de circuito o jueces de distrito involucrados en comisión de delitos, (fracción XI)
- Resolución quejas y responsabilidad administrativa, (fracción XII)
- Nombramiento, renuncia, licencia, remoción, suspensión, denuncia o formulación de querrela, de titulares de órganos auxiliares, (fracción XV)
- Nombramiento, licencia, remoción y renuncia de secretarios ejecutivos, (fracción XVI)
- Establecimiento de normatividad y criterios para modernizar funciones, (fracción XVIII)
- Resolución de conflictos laborales de su competencia, (fracción XXV)
- Designación de representante del Poder Judicial de la Federación en la Comisión Sustanciadora competente en conflictos laborales, (fracción XXVI)

- Investigación y sanción de responsabilidades y sanciones de servidores públicos y empleados del Consejo, tribunales de circuito y juzgados de distrito (fracción XXXVI).

El artículo 76 de la Ley Orgánica, en su último párrafo estipula la facultad del consejero que disienta del criterio que contara con la mayoría de los votos, podrá formular voto particular que habrá de insertarse en el acta correspondiente a la resolución de presentarse en los cinco días siguientes al acuerdo.

Tanto las resoluciones del Pleno como las de comisiones del Consejo de la Judicatura Federal habrán de constar en acta y deberán firmarse por los presidentes y secretarios ejecutivos respectivos, y notificarse personalmente a la brevedad posible a las partes interesadas

En caso de que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal estime que sus reglamentos, acuerdos o resoluciones o los de las comisiones pudieran resultar de interés general, deberá ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 77 de la Ley Orgánica faculta al Pleno del Consejo para establecer comisiones permanentes o transitorias que considere necesarias para cumplir con sus atribuciones, debiendo existir las de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción. En ejercicio de esta facultad, actualmente conforme lo establecido en artículo 3 del Acuerdo General 48/1998 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, cuenta con las comisiones de Creación de Nuevos Órganos, de Carrera Judicial, de Adscripción, de Disciplina y de Administración; así como la de Vigilancia, Información y Evaluación formada en cumplimiento del Acuerdo General 26/1999; y la de Transparencia y Acceso a la Información, con motivo del Acuerdo General 30/2003.

La ley establece que cada comisión se integrará de tres miembros, uno proveniente del Poder Judicial, y los otros dos de los designados por el Ejecutivo y el Senado. Cabe mencionar que originalmente, atendiendo al proyecto presentado por el Presidente de la República en 1994, se pensaba que en cada comisión hubiera un miembro designado por cada poder, pero al variar la integración del Consejo se modificó la propuesta.

Las decisiones en las comisiones habrán de ser por mayoría de votos, conforme lo señala el artículo 78 de la Ley Orgánica, sin posibilidad de abstenciones, salvo impedimento legal alguno que habrá de calificar la propia comisión. En cada comisión habrá un presidente cuya duración y funciones serán determinadas por la misma comisión, con fundamento en el artículo 79 de la Ley Orgánica.

Ahora bien, tanto el Pleno como las comisiones del Consejo contarán con el personal necesario para atender a sus tareas que determine el presupuesto.

La Ley Orgánica establece un secretariado ejecutivo, estableciendo en el artículo 86 que se integrará cuando menos de un secretario ejecutivo de Pleno y Carrera Judicial, otro de Administración y uno más de Disciplina. Actualmente cuenta con las siguientes secretarías ejecutivas.⁸³

- Secretaría Ejecutiva de Pleno;
- Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos;
- Secretaría Ejecutiva de Disciplina;
- Secretaría Ejecutiva de Administración;
- Secretaría Ejecutiva de Finanzas;
- Secretaría Ejecutiva de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales;
- Secretaría Ejecutiva de Vigilancia, Información y Evaluación.

Sus atribuciones dependerán de lo que determine el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal mediante acuerdos generales.

Una comisión cuyas funciones no se encuentran propiamente dentro del catálogo de atribuciones asignadas al Consejo de la Judicatura Federal, es la Comisión de Administración creada a partir de la reforma constitucional de 1996, que tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal Electoral.

Dicha Comisión de Administración se integra, conforme lo dispone el artículo 205 de la Ley Orgánica, por el presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá

⁸³ *Idem.*

(en similitud a la presidencia del Pleno del Consejo, que está a cargo del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación, y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

Para determinar cuáles consejeros integrarían la Comisión de administración, la ley establece que serían el magistrado de circuito de mayor antigüedad con ese cargo⁸⁴ y el consejero designado por la Cámara de Senadores con mayor antigüedad en el Consejo, así como el consejero designado por el Presidente de la República.

El artículo 206 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación permite que la Comisión de Administración sesione válidamente con la presencia de tres de sus integrantes y adopte sus resoluciones por unanimidad o mayoría de los miembros presentes, sin posibilidad de abstención salvo excusa o impedimento legal. En este caso se prevé que el Presidente contará con voto de calidad en caso de empate. Igualmente está facultado para convocar a sesión de la Comisión cuando no se hubiera dado la asistencia necesaria.

Como se puede ver, con esta comisión se crea una especie de institución híbrida del Consejo de la Judicatura Federal y del Tribunal Electoral, tratando de respetar las competencias de cada institución.

El artículo 211 del ordenamiento citado con anterioridad, establece que la Comisión cuenta con una Secretaría Administrativa y órganos auxiliares necesarios para atender sus atribuciones contenidas en la propia ley.

2.6. Órganos auxiliares al Consejo de la Judicatura Federal.

El Consejo de la Judicatura Federal cuenta con órganos auxiliares para su adecuado funcionamiento, como lo plantea el artículo 88 de la Ley Orgánica. El referido precepto enumera a los siguientes órganos:

⁸⁴ Esta redacción se considera poco afortunada, ya que el proceso de selección de consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación no obliga a que existan tanto magistrados de circuito como jueces de distrito, de tal suerte que de darse el caso que los consejeros seleccionados fueran jueces de distrito quedarían fuera del supuesto previsto por la ley para integrar la Comisión de Administración del Tribunal Electoral.

- Instituto de la Judicatura
- Visitaduría Judicial
- Contraloría del Poder Judicial de la Federación
- Instituto Federal de Defensoría Pública
- Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles

En los siguientes párrafos, de manera general abordaremos sus características y funciones, y en el capítulo siguiente se analiza cual ha sido su función en relación al acceso a la justicia federal.

2.6.1. Instituto de la Judicatura.

Este instituto, como se establece en el artículo 92 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, funge como auxiliar en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de todo aquél que busque ser miembro del mismo. El Consejo de la Judicatura es el facultado para establecer su funcionamiento y atribuciones mediante un reglamento.

La actividad del Instituto no se limita únicamente al interior del Poder Judicial de la Federación, ya que el artículo 92 de la ley en comento, en su segundo párrafo, establece que se podrán establecer extensiones regionales, apoyar programas y cursos de los poderes judiciales locales y coordinarse con universidades del país para que éstas lo auxilien en sus funciones.

Cuenta con un Comité Académico presidido por su director, conformado por ocho miembros designados por el Consejo de la Judicatura Federal con una duración de dos a cuatro años en su encargo, de conformidad con el artículo 93 de la Ley Orgánica.

Dicho comité tiene como tarea sustancial determinar, conjuntamente 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 exámenes de oposición.

Este Instituto juega un papel crucial en la carrera judicial, al ser el encargado de llevar los cursos de capacitación para los exámenes requeridos en cada una de las categorías, y aplicar los mismos. Asimismo, cuenta con un área de investigación que realiza estudios necesarios para optimizar la labor de los órganos del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 95 de la Ley Orgánica, establece que los programas y cursos diseñados por el Instituto habrán de ser tendentes al desarrollo práctico de las actuaciones judiciales, en la valoración de pruebas y la organización judicial; reforzar, actualizar y profundizar los conocimientos respecto del ordenamiento jurídico, doctrina y jurisprudencia; contribuir al desarrollo de vocación de servicio; y, promover intercambios académicos con instituciones de educación superior.

2.6.2. Visitaduría Judicial.

Este órgano auxiliar tiene la función de inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, así como de la conducta de sus integrantes, de conformidad con el artículo 98 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, la Visitaduría contará con funcionarios denominados visitadores, quienes contarán con el carácter de representantes del Consejo de la Judicatura Federal, quienes serán nombrados mediante concurso de oposición cubriendo los requisitos legales.

Los requisitos para ser visitador son: ser mayor de treinta y cinco años de edad, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito con pena privativa de la libertad mayor de un año, y tener título de licenciado en derecho y práctica profesional de cuando menos diez años.

La ley plantea que los visitadores habrán de inspeccionar por lo menos dos veces al año a cada órgano jurisdiccional conforme el artículo 100 de la ley de referencia, prohibiendo que durante más de dos años el mismo visitador sea asignado al mismo órgano, para fomentar la transparencia en su labor.

Cada visita debe comunicarse con anterioridad al titular del juzgado o tribunal, para que éste último las haga públicas mediante publicación en los estrados del

órgano con una anticipación mínima de quince días, con la finalidad de que cualquier interesado asista ese día para formular las quejas o denuncias derivadas de la actuación de los funcionarios del órgano jurisdiccional visitado.

La Ley Orgánica, en su artículo 102, faculta tanto al Consejo de la Judicatura Federal como al secretario ejecutivo de disciplina para ordenar a la Visitaduría la celebración de visitas extraordinarias de inspección, así como para la integración de comités de investigación, cuando considere que existen elementos de presunción de irregularidades en la actuación de magistrados de circuito o jueces de distrito.

2.6.3. Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

El otro órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal es la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, quien tendrá a su cargo las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Poder Judicial de la Federación, con excepción de aquéllas que correspondan a la Suprema Corte de Justicia.

Sus atribuciones se contemplan en el artículo 104 de la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación y son las siguientes:

- Vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por el Consejo de la Judicatura Federal,
- Comprobar el cumplimiento de los órganos administrativos de las obligaciones contenidas en las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos,
- Llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación,
- 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.

Como se desprende de sus funciones, se trata de un órgano de vital importancia para el debido cumplimiento de las obligaciones presupuestales del Poder Judicial de la Federación, de tal suerte que, en palabras de Gonzalo M. Armenta Calderón, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación *"constituye un instrumento útil para conocer adecuadamente las necesidades reales de la operatividad, las cuales son ajenas a cualquier ley o código de naturaleza procesal."*⁸⁵

2.6.4. Instituto Federal de Defensoría Pública.

Este órgano auxiliar es regulado de manera específica por la Ley de Defensoría Pública, que en su artículo 3 establece que se crea para la prestación de los servicios de defensoría pública gozando de independencia técnica y operativa

Con el instituto, al igual que con la ley de la materia, se busca garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en materia federal.

Por lo que respecta a su estructura, el artículo 23 de la ley en comento establece que cuenta con una Junta Directiva, un Director General y las unidades administrativas y personal técnico que para el adecuado desempeño de sus funciones se determinen en el presupuesto.

La Junta Directiva estará integrada por el Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública, quien la presidirá y por seis licenciados en Derecho de reconocido prestigio, nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su Presidente.

En cuanto a las unidades administrativas, el Instituto cuenta con las siguientes:⁸⁶

- Unidad de Defensoría Pública y Evaluación en Materia Penal.

⁸⁵ ARMENTA Calderón, Gonzalo M., *La nueva estructura del Poder Judicial dentro del principio de división de poderes*, en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, INSTITUTO MEXICANO DE DERECHO PROCESAL, *XV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, p. 30.

⁸⁶ ESQUINCA Muñica, César, *La defensoría Pública Federal*, México, Porrúa, 2003, pp. 63-66.

- Unidad de Asesoría Jurídica y Evaluación del Servicio.
- Unidad de Supervisión y Control de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica.
- Unidad de Apoyo Operativo.

Ahora bien, conforme con el artículo 4 de la ley en estudio, el servicio de defensoría pública se otorgará a través de defensores públicos, en los asuntos del orden penal federal, desde la averiguación previa hasta la ejecución de las penas, y los mediante los asesores jurídicos, en asuntos del orden no penal, salvo los que cuenten con institución específica para otorgar este servicio.

2.6.5. Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.

Al igual que el caso anterior, este órgano auxiliar es regulado mediante una ley específica, en la Ley de Concursos Mercantiles, que en su artículo 311 establece que cuenta con autonomía técnica y operativa.

El precepto citado desglosa las atribuciones del instituto de la siguiente forma:

- Autorizar la inscripción en el registro a quienes cubran los requisitos para fungir como visitador, conciliador y síndico en los procedimientos de concurso mercantil;
- Constituir y mantener los registros mencionados;
- Revocar la autorización de visitador, conciliador y síndico;
- Designar al visitador, conciliador y síndico en cada concurso mercantil, de entre los inscritos en los registros;
- Establecer los procedimientos aleatorios para la designación de los visitadores, conciliadores o síndicos;
- Elaborar y aplicar los procedimientos públicos de selección y actualización para la autorización de visitador, conciliador o síndico;
- Establecer el régimen aplicable a la remuneración de los visitadores, conciliadores y síndicos, por sus servicios en los procedimientos de concurso mercantil;

- Supervisar la prestación de los servicios que realicen los visitadores, conciliadores y síndicos, en los procedimientos de concurso mercantil;
- Promover la capacitación y actualización de los visitadores, conciliadores y síndicos, inscritos en los registros correspondientes;
- Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones relacionados con sus funciones;
- Difundir sus funciones, objetivos y procedimientos;
- Elaborar y dar a conocer estadísticas relativas a los concursos mercantiles;
- Expedir las reglas de carácter general necesarias para el ejercicio de sus atribuciones;
- Informar semestralmente al Congreso de la Unión sobre el desempeño de sus funciones.⁶⁷

El artículo 313 establece que el Instituto estará encomendado a una Junta Directiva, integrada por el Director General del Instituto y cuatro vocales, nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su Presidente.

Ha sido cuestionada por juristas como Mario Melgar Adalid, la correspondencia de las atribuciones conferidas al Instituto Federal de Concursos Mercantiles, con las tareas que constitucional y legalmente se asignan al Consejo de la Judicatura Federal y por lo tanto su calidad de órgano auxiliar del mismo.⁶⁸

2.7. Consejo de la Judicatura en el Derecho Comparado.

Una vez referidas las atribuciones y estructura del Poder Judicial de la Federación, se abordarán las características de figuras similares en otros países, de tal suerte que se pueda evaluar cuales son las ventajas de la actual regulación de esta institución, así como aquellas áreas en que habría que fortalecer.

⁶⁷ En relación con esta tarea, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el Instituto cumple con ella al difundir públicamente su informe para conocimiento de todos los interesados, pudiendo enviar al Congreso de la Unión una copia. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, 2004, pp. 427-428.

⁶⁸ MELGAR Adalid, Mario, op. cit., p. 215.

Específicamente nos referiremos a tres casos, el español, francés e italiano, que conformaron los pilares de los consejos de la magistratura, resultado de diversas instituciones que poco a poco fueron abriendo paso para establecer esta forma de gobierno del Poder Judicial.

2.7.1. Consejo General del Poder Judicial en España.

El modelo español constituye una de las mayores influencias para la conformación del Consejo de la Judicatura Federal en nuestro sistema jurídico. En el caso español recibe la denominación de Consejo General del Poder Judicial.

Esta figura fue resultado de una evolución en diversas instituciones que se fueron estableciendo en el sistema español. Su antecedente más remoto se ubica en la Ley Provisional sobre Organización del Poder Judicial de 1870, para la cual se presentaron diversas iniciativas en el Parlamento español con la finalidad de establecer un Consejo Judicial.⁸⁹

Hasta 1926 se estableció un Consejo Judicial, encargado de velar por el prestigio de los tribunales y de su personal, premiar aquellos actos sobresalientes y corregir actos o negligencias de los funcionarios judiciales. Adicionalmente, para cumplir con lo anterior se conformó un Tribunal de Honor el cual podría separar de su cargo a los funcionarios judiciales.⁹⁰ Su concepto legal se encuentra en los artículos 122.2 y 112.3 de la Constitución española de 1978 como el órgano de gobierno del Poder Judicial con competencia en todo el territorio nacional.⁹¹

Se integra por veinte miembros nombrados por el rey, de los cuales doce se eligen de entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales a propuesta de las cámaras de diputados y senadores; además de ocho entre abogados y otros juristas de reconocida competencia, cuatro a iniciativa de los diputados y cuatro a propuesta de los senadores, en todos los casos por tres

⁸⁹ Cfr. Fox-Zamudio, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 902.

⁹⁰ *Ibidem.*, p. 903.

⁹¹ CARRANCO Zúñiga, Joel, *op. cit.*, p. 216.

quintas partes de los miembros, con más de quince años en la profesión. El órgano colegiado sería presidido por el Presidente del Tribunal Supremo.⁹²

Anteriormente los miembros en el consejo provenientes del poder judicial eran elegidos mediante votación por los jueces y magistrados. Al respecto la sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de julio de 1986 desestimó el recurso de inconstitucionalidad promovido por diputados contra la ley orgánica del poder judicial de 1985 en la que argumentaban que dicho ordenamiento se extralimitó al señalar el órgano encargado de la elección de los vocales del poder judicial.

Al respecto, el Tribunal constitucional resolvió que la ley orgánica mencionada era susceptible de una interpretación conforme a la Constitución y no contiene disposiciones contrarias al texto constitucional.⁹³

Las funciones principales de este órgano en España son:⁹⁴

- Propuesta para nombrar al presidente del Tribunal Supremo;
- Propuesta para la designación de dos magistrados del Tribunal Constitucional;
- Selección, ascenso, régimen disciplinario y designación con firma del rey de jueces;
 - Selección, formación y perfeccionamiento de tribunales;
 - Elaboración y aprobación de anteproyecto de presupuesto del Consejo;
 - Determinación y modificación de demarcaciones judiciales;
 - Organización, funcionamiento y gobierno de juzgados y tribunales;
 - Organización del centro de estudios judiciales;
 - Elaboración de la memoria anual, señalando el estado, funcionamiento y actividades del Consejo General del Poder Judicial, juzgados y tribunales, así como las necesidades del propio poder;
- Potestad reglamentaria;
- Informes de anteproyectos de leyes y disposiciones generales que versen sobre normas orgánicas procesales y penitenciarias.

⁹² MELGAR Adalid, Mario, *op. cit.*, p. 64.

⁹³ CARRANCO Zúñiga, Joel, *op. cit.*, p. 217.

⁹⁴ MELGAR Adalid, Mario, *op. cit.*, p. 64 y CARRANCO Zúñiga, Joel, *op. cit.*, p. 218.

Por lo que respecta a su organización interna, el artículo 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España establece que se constituye por un presidente, un vicepresidente, comisión permanente, comisión disciplinaria y comisión de calificación, pudiendo establecerse por vía reglamentaria las comisiones necesarias para atender las tareas que tiene a su cargo.⁹⁵

Dentro de las comisiones creadas por el propio Consejo General en uso de sus facultades reglamentarias, destacan la de Estudios e Informes (Acuerdo de 22 de abril de 1986), Presupuestaria (Acuerdo de 22 de abril de 1986), de Escuela Judicial (Acuerdo del Pleno de 2 de febrero de 1996), de Informática Judicial (Reglamento 5/1995), entre otras.

El presidente tiene las tareas de la representación del órgano y presidir las sesiones y convocatorias, iniciativa y propuesta. El vicepresidente cubre las ausencias de este último. Para que el Consejo funcione en Pleno, se requiere como mínimo la presencia de catorce miembros.⁹⁶

2.7.2. Consejo Superior de la Magistratura en Francia.

En Francia se denomina Consejo Superior de la Magistratura. Para instalar este organismo, se fueron desarrollando otras instituciones. Su evolución se divide en tres etapas: la primera inicia con la expedición de la Constitución de 1946, donde se creó el Consejo; la segunda etapa tiene lugar con la regulación del Consejo en la Constitución de la Quinta República de 1958 y finaliza con la reforma de 1993 a la constitución en esta materia; la tercera etapa se deriva de la ley constitucional del 27 de julio de 1993 y ley orgánica del 5 de febrero de 1994.⁹⁷

La Constitución francesa refiere al Consejo en sus artículos 64, 65 y 66. En el primero de los preceptos se establece que el Presidente de la República es el encargado de vigilar la independencia de las autoridades judiciales, y que contará con el apoyo del Consejo Superior de la Magistratura.

⁹⁵ CARRANCO Zúñiga, Joel, *op. cit.*, p. 218.

⁹⁶ *Ibidem.*, p. 219.

⁹⁷ GÓMEZ Lara, Cipriano *et. al.*, *op. cit.*, p. 64.

Mediante reforma constitucional de 1993 se modificó de manera importante la integración del Consejo, siendo ahora que en su artículo 65, se establece que el Presidente de la República preside el Consejo, y el Ministro de Justicia funge como vicepresidente. Además, el Consejo Superior de la Magistratura consta de dos colegios, uno competente respecto a los jueces y el otro a los magistrados de la fiscalía.

La sección que conoce de los asuntos relativos a los jueces (*magistrats de siège*) se integra, de cinco jueces y un magistrado de la fiscalía, un consejero de Estado nombrado por el Consejo de Estado y tres personalidades que no pertenezcan ni al Parlamento ni al orden judicial, nombrados respectivamente por el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado, además del Presidente de la República y el Ministro de Justicia.

En cuanto a la sección que conoce de los asuntos relacionados con los magistrados de la fiscalía (*magistrats du parquet*), se compone, de cinco magistrados de la fiscalía, un juez, el consejero de Estado y las tres personalidades que integran la otra sección, además del presidente y vicepresidente del Consejo.

Sus atribuciones constitucionales respecto de los jueces son las siguientes:⁹⁸

- Propone al Presidente de la República nombramiento para ocupar los cargos de magistrado de la Corte de Casación, Primer Presidente de las de Apelación y al Presidente del Tribunal de Primera Instancia;
- Decide sobre el nombramiento del resto de jueces; y,
- Funge como tribunal disciplinario de magistrados y jueces.

Sus atribuciones constitucionales respecto de los magistrados de la fiscalía son las siguientes:⁹⁹

- Opinar con respecto a las propuestas del ministro de justicia relativas al nombramiento de otros magistrados; y,

⁹⁸ MELGAR Adalid, Mario, op. cit., pp. 61-62.

⁹⁹ Idem.

- Opina sobre sanciones disciplinarias a magistrados de la Fiscalía.

2.7.3. Consejo Superior de la Magistratura en Italia.

En Italia se denomina Consejo Superior de la Magistratura al órgano encargado de la administración y gobierno del Poder Judicial. Se integra por treinta y tres miembros, entre los cuales se encuentra el Presidente de la República, el Presidente del Tribunal Supremo y el Fiscal General de la Corte de Casación; de los restantes, dos terceras partes son designados por la totalidad de los magistrados, una tercera parte son nombrados por el Parlamento de entre los catedráticos con más de quince años de antigüedad, con una duración de cuatro años en el cargo.

De conformidad con el segundo párrafo del artículo 104 de la constitución italiana, se le atribuye al Presidente de la República la presidencia del Consejo, con el propósito de *"afirmar la unidad del Estado y sus funciones"*.¹⁰⁰

Sus orígenes se localizan en 1880, cuando se dictó el real decreto de 4 de enero de 1880, con el que se estableció la Comisión Consultiva integrada por magistrados electos por la Corte de Casación de Roma y bajo la presidencia del ministro de Gracia y Justicia para opinar sobre designación, promociones y traslados de magistrados y jueces.¹⁰¹

Posteriormente tuvo lugar una larga lucha para establecer en el poder judicial lo que Carlo Guarnieri denomina un cuerpo burocrático, conceptualizado como aquél en el que sus *"componentes son reclutados de jóvenes, a menudo inmediatamente después de los estudios universitarios, y que por lo tanto, tienden a aprender el oficio en su interior, quizá en el transcurso de una larga carrera dividida en varios grados jerárquicos"*.¹⁰²

Con las leyes de 1907 y 1908 se instituyó el Consejo Superior de la Magistratura, compuesto por altos magistrados de las Cortes de Casación y otra

¹⁰⁰ GÓMEZ Lara, Cipriano *et. al.*, *op. cit.*, p. 66.

¹⁰¹ FOX-Zarrudío, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 899.

¹⁰² GUARNIERI, Carlo, *¿Cómo funciona la máquina judicial? El modelo italiano*, en VIRGOLINI, Julio E.S., *et. al.*, *Judicialismo*, Argentina, Editorial Hammurabi, 2003, p. 82.

porción designada por el gobierno. Con esta figura se logró tecnificar a los órganos encargados de la impartición de justicia, además, entre sus funciones proponía al ministro de justicia los candidatos para jueces y magistrados y opinaba sobre las promociones.

Por la ley de 1908 se crearon los Consejos Disciplinarios en los Tribunales de Apelación, y una Corte Suprema Disciplinaria en el Ministerio de Justicia integrada por magistrados y por senadores que vigilaban la disciplina de jueces superiores.¹⁰³

Una solución de la Corte de Casación de Roma relevante para el proceso de creación del Consejo, fue la del 3 de febrero de 1917, por la que resolvió que el Consejo Superior de la Magistratura forma parte del órgano judicial, y por lo tanto, no obstante que su función consistiera en fiscalizar nombramientos y promociones de jueces y magistrados de carácter administrativo, sus decisiones no podían ser impugnadas ante el Consejo de Estado.¹⁰⁴

Después de la Ley sobre Garantías de la Magistratura de 1946, en el texto constitucional de 1948, se creó un Consejo Superior de la Magistratura con competencia en asignaciones, transferencias, promociones y en materia disciplinaria. Con este consejo se retoma la composición favorable al autogobierno de la magistratura, después de una etapa de retroceso durante el fascismo.

Fue en 1959 cuando el Consejo Superior de la Magistratura inició funciones. En 1963 logró mayor independencia esta institución gracias a la resolución de la Corte Constitucional que determinó que era inconstitucional la norma que le impedía actuar sino era a continuación de requerimiento del ministerio de justicia.

Cabe mencionar que en Italia, aún cuando se creó el Consejo Superior de la Magistratura, se mantuvo el Ministerio de Gracia y Justicia, pero carece de facultades sobre reclutamiento y carrera de los magistrados, manteniendo competencia en cuanto a servicios que conciernen a la organización de la justicia y al ejercicio de la acción disciplinaria.¹⁰⁵

¹⁰³ Fix-Zamudio, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 900.

¹⁰⁴ *Ibidem.*, p. 900.

¹⁰⁵ GUARNIERI, Carlo, *op. cit.*, p. 68.

Destacan las siguientes funciones del Consejo en Italia:¹⁰⁶

- Resuelve sobre incorporación, traslado, ascenso, nombramiento y revocación de magistrados y jueces; e,
- Impone sanciones disciplinarias de amonestación, la pérdida de antigüedad, la remoción y la destitución, a iniciativa del ministro de justicia o del fiscal general de la Corte de Casación.

2.7.4. Consideraciones en relación con el Consejo de la Judicatura Federal.

Como se ha visto, los consejos de la magistratura o de la judicatura son órganos colegiados de composición heterogénea en su origen, con las funciones de gobierno sobre el poder judicial.¹⁰⁷

En los tres consejos de la magistratura referidos se dio un largo proceso de evolución, hasta concretar las instituciones que actualmente tienen, logrando mayor independencia del control de los órganos del Poder Ejecutivo en el gobierno y administración de los órganos jurisdiccionales, aunque aún exista cierto grado de intervención al formar parte de su integración.

En el caso del Consejo de la Judicatura Federal, como referimos en la reforma constitucional de 1994, no se experimentó un proceso similar, ya que fue resultado de propuestas que nacieron dentro de campaña electoral, buscando la consolidación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional.

En cuanto al número de integrantes existe una gran diferencia ya que en los tres casos abordados en este apartado la cantidad de miembros es superior a diez, mientras que en el caso del Consejo de la Judicatura Federal se integra con siete miembros.

Por lo que hace a la presidencia del consejo, tanto en los consejos europeos que se desglosaron, como en el de nuestro sistema jurídico federal, es ocupada

¹⁰⁶ MELGAR Adañid, Mario, op. cit., p. 62.

¹⁰⁷ CARRANCO Zúñiga, Joel, op. cit., p. 212.

por quién ejerce la titularidad o presidencia del poder que anteriormente tenía a cargo las funciones de gobierno y disciplina de los órganos jurisdiccionales.

Lo anterior constituye una reminiscencia del poder que la institución anterior ejercía, ya fuera el titular del Poder Ejecutivo o en nuestro caso el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; debido a que en el momento en que se introdujeron los consejos de la magistratura, se hizo con cierto espíritu experimental, buscando con esto aprovechar algunos elementos del sistema vigente con anterioridad.

Lo que destaca es que en el caso de nuestro sistema jurídico, el Consejo de la Judicatura cuenta con mayor independencia respecto de los otros poderes, ya que previamente a su establecimiento el Poder Judicial era el encargado de su propio gobierno, mientras que en los casos expuestos en este apartado dicha función era una atribución de una secretaría del Poder Ejecutivo. No obstante, se debe puntualizar que algunas de las atribuciones con que contaba al momento de su creación, fueron limitadas o supeditadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de la reforma constitucional de 1999.

Las funciones con las que cuenta el Consejo de la Judicatura Federal, en relación con las atribuciones de los consejos de la magistratura de España, Francia o Italia, son esencialmente las mismas, al encargarse de aspectos de gobierno, administración y disciplina de los órganos jurisdiccionales. Los matices existentes se deben en gran medida a las diferencias entre cada sistema jurídico y político.

CAPÍTULO 3. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL FRENTE AL ACCESO A LA JUSTICIA.

Una vez que en el capítulo 2, se abordó lo relativo a la creación, organización y funciones del Consejo de la Judicatura Federal, corresponde en este apartado, analizar cual ha sido su desempeño en relación con el derecho al acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 constitucional.

Resulta claro que el acceso a la justicia es un tema que implica la interrelación entre diversas instituciones, como se estableció en el primer capítulo, además de ser los órganos jurisdiccionales quienes tienen el contacto directo con los justiciables, sin embargo, como señala José de Jesús Gudiño Pelayo, *“las decisiones, buenas o malas, que se adopten en el Consejo de la Judicatura tienen un impacto mucho mayor, pues imponen reglas y formas de trabajo para todo el aparato judicial.”*¹⁰⁶

De esta forma las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal trascienden en el desempeño de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, por tal motivo en este capítulo, se hará referencia a algunas de las medidas que se han asumido para garantizar el cumplimiento de los requisitos constitucionales establecidos para el debido acceso a la justicia.

En general se destacan aquellas medidas que representan innovaciones a los esquemas que tradicionalmente se habían seguido para atender a la problemática del acceso a la justicia, y con los cuales el Consejo ha ido abriendo camino dentro de nuevos supuestos en la organización judicial federal.

Asimismo, el trabajo de los órganos auxiliares del Consejo representa una importante labor para concretar los supuestos contenidos en el artículo 17 constitucional, en especial el Instituto de la Judicatura, el Instituto Federal de Defensoría Pública y la Visitaduría Judicial.

¹⁰⁶ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Ingeniería judicial y reforma del Estado*, 2ª edición, México, Porrúa, 2003, p. 193.

Para apreciar el impacto de los puntos mencionados, referiremos algunos antecedentes de la administración y gobierno de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, antes de la reforma constitucional de 1994.

3.1. Breve referencia al acceso a la justicia federal antes de la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

A partir de la promulgación de nuestra Carta Magna de 1917, se suprimió la Secretaría de Justicia, mediante el artículo decimocuarto transitorio, con lo cual se quitó al Poder Ejecutivo el control sobre el gobierno y administración de los órganos jurisdiccionales.

Como resultado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo que asumir dichas funciones, de tal suerte que el artículo 97 constitucional aprobado por el Constituyente de 1916-1917, en sus primeros cuatro párrafos establecía lo siguiente, en relación con el gobierno y administración de los órganos jurisdiccionales federales:

"Artículo 97. Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley, durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo y no podrán ser removidos de éste, sin previo juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo en los términos que establezca la misma ley.

La Suprema Corte de Justicia podrá cambiar de lugar a los jueces de distrito, pasándolos de un distrito a otro o fijando su residencia en otra población, según lo estime conveniente para el mejor servicio público. Lo mismo podrá hacer tratándose de los magistrados de circuito.

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de circuito y jueces de distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designará uno o varios

comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámara de la Unión, o el gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.

Los tribunales de circuito o juzgados de distrito serán distribuidos entre los miembros de la Suprema Corte para que éstos los visiten periódicamente, vigilen la conducta de los magistrados y jueces que los desempeñen y reciban las quejas que hubiere contra ellos; y ejerzan las demás atribuciones que señala la ley. La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá libremente a su secretario y demás empleados que fije la planta respectiva aprobada por la ley. Los magistrados de circuito y jueces de distrito nombrarán y removerán también a sus respectivos secretarios y empleados.

... 400

El precepto transcrito facultaba al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para encargarse de los nombramientos de los titulares de los órganos jurisdiccionales federales, así como de su adscripción. Se establecían las bases para un sistema de vigilancia a cargo de los ministros del Máximo Tribunal.

Estas atribuciones del Máximo Tribunal se mantuvieron esencialmente a lo largo de las reformas constitucionales de que fue objeto el artículo 97 constitucional, con anterioridad a la reforma de 1994.

Se estipulaba la facultad de nombramiento de magistrados o jueces supernumerarios, por medio de los cuales se buscaba auxiliar a los órganos jurisdiccionales federales en el abatimiento de rezago ocasionado por altas cargas de trabajo.

Dichas facultades coincidían con el propósito que expresamente se estableció en el proyecto presentado por Venustiano Carranza, el cual buscaba garantizar la

¹⁰⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Derechos del Pueblo Mexicano*, Tomo X, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2003, p.p. 93-94.

independencia del Poder Judicial, dejando a cargo de su órgano supremo la vigilancia y designación de los titulares de las diversas instancias que lo conforman, sin injerencia de otro poder en dichos actos.

Por lo que respecta al establecimiento del número de órganos, así como su competencia y la determinación de los límites territoriales sobre los que ejercen jurisdicción cada uno, estas materias fueron reguladas por medio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Dentro de las leyes orgánicas que planteaban esta regulación se encuentran las de 1917, 1928, 1934 y 1935; esta última fue objeto de diversas reformas para incrementar el número de tribunales y juzgados, así como el de los circuitos y distritos judiciales.¹¹⁰

Al respecto, cabe destacar que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, expedida el 2 de noviembre de 1917, institucionalizó el sistema de visitas a los tribunales y juzgados, para que los ministros vigilaran la conducta de los titulares y recibieran las quejas, las cuales serían resueltas por el Presidente del Máximo Tribunal en caso de tratarse de faltas leves, y por el Pleno si fueran graves. Esta ley contemplaba la división del territorio nacional en nueve circuitos judiciales.¹¹¹

Por otra parte, en la Ley Orgánica de 1928, se estableció por primera vez la creación de la comisión de gobierno y administración, además de dividir el territorio nacional en seis circuitos judiciales. Por lo que respecta a las leyes orgánicas de 1934 y 1935, mantuvieron en un inicio la misma división y aspectos relacionados con nuestro estudio.¹¹²

Atendiendo a la reforma constitucional de 1950, se reformó por primera vez la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1935, regulando en este caso a los tribunales colegiados y unitarios de circuito como miembros integrantes del poder judicial. Mediante reforma a la Ley orgánica en comento por decreto de 16

¹¹⁰ OVALLE Favela, José compilador, *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, 2ª edición, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1985, p. 227.

¹¹¹ Cfr. CHÁVEZ Padrón, Martha, *Evolución del juicio de amparo y del Poder Judicial Federal mexicano*, México, Porrúa, 1990, p.p. 108-111.

¹¹² *Idem.*, p.p. 130-132.

de octubre de 1953, se especializaron los juzgados de distrito con competencia en el Distrito Federal, siendo el primer circuito donde tuvo lugar dicha medida.¹¹³

La reforma de 1955 a la citada Ley Orgánica aportó un esquema nuevo en la división del territorio, *"para establecerse seis circuitos en materia de apelación en lo que respecta a los tribunales unitarios de circuito; y cinco circuitos en materia de amparo, en lo que se refería a los tribunales colegiados de circuito."*¹¹⁴

Dos reformas denotan la transición de la facultad de determinación del número de órganos jurisdiccionales, competencia y jurisdicción territorial de los mismos, que pasó del poder legislativo al poder judicial; se trata de la reforma de 27 de diciembre de 1974 y la de 19 de diciembre de 1975, ambas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1935.

La primera reforma, en su artículo séptimo transitorio facultaba a la Suprema Corte de Justicia para dictar las medidas que dieran efectividad a la misma, abriendo el camino a la delegación de facultades legislativas al Máximo Tribunal.

Por cuanto a la reforma de 1975, se facultó a la Suprema Corte para expedir normas de carácter material; de tal forma que a partir de este punto, las reformas hechas a la Ley Orgánica en cuanto a la división del territorio y al número de órganos, se encontraban precedidas por acuerdos del Máximo Tribunal sobre *"adecuaciones supernumerarias"*.¹¹⁵

Mediante reforma de 29 de diciembre de 1977, al artículo 97 de la Ley Orgánica en comento se creó el Instituto de Especialización Judicial, con la finalidad de preparar y capacitar al personal del Poder Judicial, así como a aquellas personas que buscaran integrarse al mismo.¹¹⁶

Fue hasta la reforma constitucional de 1987 cuando se modificó el contenido del artículo 94 constitucional, contemplando como quinto párrafo el siguiente:

"El Pleno de la Suprema Corte determinará el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los

¹¹³ *Idem.*, p.p. 163-164.

¹¹⁴ *Idem.*, p.p. 166.

¹¹⁵ *Idem.*, pp. 210-221.

¹¹⁶ *Idem.*, p. 220.

*Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.*¹¹⁷

Con este precepto constitucional se daba lugar a la atribución legislativa con que contaba el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de tal forma que el mismo establecía la división territorial de los circuitos y distritos judiciales en los que los órganos federales ejercerían jurisdicción.¹¹⁸

Esta medida le dio un carácter técnico y especializado a esta tarea, ya que se evitó someter al proceso legislativo las determinaciones de gobierno y administración del propio Poder Judicial de la Federación; como ya se mencionó, la labor del legislativo en las últimas reformas sobre el tema consistía en integrar las determinaciones del Máximo Tribunal plasmadas en acuerdos generales previos.

Además, esta medida constituye un elemento de autogobierno del Poder Judicial de la Federación, asimilándose al modelo anglosajón, dejando como atribución del órgano con mayor jerarquía la administración y gobierno de la estructura judicial.

Con motivo de esta reforma, se expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal el 23 de diciembre de 1987, la cual derogó a la anterior ley de 1935 y a sus veintitrés reformas. En esta ley se limitó a tres artículos la reglamentación relativa a la división territorial para efectos de la jurisdicción de los órganos jurisdiccionales federales, atendiendo a la nueva atribución de la Suprema Corte.

El primer acuerdo plenario por el cual el Máximo Tribunal ejerció las atribuciones referidas fue el 1/88, de fecha quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, que en un inicio dividió el territorio nacional en veintiún circuitos judiciales; el cual fue objeto de diversas modificaciones para determinar la

¹¹⁷ CABRERA Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p. 117.

¹¹⁸ Cossío, José Ramón, *Las atribuciones legislativas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia*, en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

definitación de circuitos y distritos judiciales, así como para crear nuevos órganos jurisdiccionales.¹¹⁹

Dentro de la estructura de la antigua Suprema Corte de Justicia de la Nación, resalta la Comisión de Gobierno y Administración, ya que en ella se depositaba gran parte de la labor administrativa del Poder Judicial de Federación. Esta comisión era vital en el ejercicio de las tareas de administración del Poder Judicial de la Federación.

La citada comisión se integraba por dos ministros designados por el Pleno cada año, con posibilidad de ser reelectos una ocasión, así como por el Presidente del Máximo Tribunal, quién a su vez presidiría el órgano colegiado.¹²⁰

Entre sus facultades se encontraban las siguientes:

- Propuesta del anteproyecto de presupuesto de egresos al Pleno;
- Ejercer el presupuesto;
- Designar a funcionarios administrativos superiores del Poder Judicial;
- Conceder licencias mayores a 15 días a funcionarios y empleados del Poder Judicial.

No obstante, algunos de los procedimientos para la designación de magistrados y jueces, así como la vigilancia de sus funciones, fueron objetos de críticas ante la propensión a esquemas clientelares y la falta de transparencia en los mismos.¹²¹

Como se puede ver, el Máximo Tribunal requería contar con una estructura especializada en los asuntos de administración y gobierno de la totalidad del Poder Judicial de la Federación, y debía resolver en Pleno la mayoría de asuntos relacionados, lo que impactaba en el desempeño de sus tareas jurisdiccionales, además de haber sido sometida a diversas observaciones.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Cfr. Fox-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, 3ª reimposición, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 187.

¹²¹ Cfr. CARPIZO, Jorge, *Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal*, en Cuestiones Constitucionales, Revista mexicana del derecho constitucional, México, enero-junio 2000, p.p. 211-212 y GARCÍA Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, 2ª edición, México, Porrúa, 1997, p.p.87-88.

3.2. Acceso a la justicia federal a partir de la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

Las circunstancias expuestas dieron lugar a las propuestas formuladas en 1994 sobre la reforma del Poder Judicial de la Federación, en especial la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la creación de un órgano con facultades de administración y gobierno del mismo poder, que desembocaron en la reforma constitucional de ese mismo año, y consecuentemente, en la creación del Consejo de la Judicatura Federal al siguiente año.

Es así como el Consejo asume las tareas de gobierno y administración de los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, asumiendo las atribuciones que en el devenir del tiempo fue adquiriendo el Máximo Tribunal.

Haciendo uso de la experiencia adquirida por la Suprema Corte, el Consejo de la Judicatura Federal, en cumplimiento de las tareas asignadas en el texto constitucional, comenzó a definir lineamientos que repercuten de manera directa en el acceso de los justiciables a los órganos jurisdiccionales federales, tales como la determinación del número y límites territoriales de los circuitos y distritos judiciales en que se divida al territorio nacional; el número, residencia y especialización por materia de los tribunales de circuito y juzgados de distrito.

Incluso en un principio, los acuerdos generales del Consejo relativos a las tareas precisadas modificaban los Acuerdos 1/1993 y 1/1994 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; posteriormente se dictó el Acuerdo General 16/1998, siendo el Acuerdo General 23/2001, y sus numerosas modificaciones, el que contiene la determinación del número de límites territoriales de los circuitos en que se divide el territorio de la República Mexicana; y el número, la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El contenido de los acuerdos mencionados obedece a las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, plasmadas de manera expresa en las fracciones del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. De esta forma se han retirado de la Suprema Corte tareas que distraían su función principal como garantes de nuestra Carta Magna, dejando en el Consejo tareas esenciales para el debido cumplimiento de los supuestos del artículo 17 constitucional por parte de los órganos jurisdiccionales.

Esto da como resultado contar con un órgano que tenga a su disposición las herramientas necesarias para atender de manera oportuna las necesidades de los órganos jurisdiccionales federales, que les permitan responder a la demanda de justicia en el país. Adicionalmente, se han fortalecido algunas instituciones, como el Instituto de la Judicatura, el Instituto Federal de Defensoría Pública o la Visitaduría Judicial, que tienen como antecedente las medidas y tareas que anteriormente realizó el Máximo Tribunal, de tal suerte que ahora son parte esencial para la profesionalización y calidad en la labor jurisdiccional.

No obstante, no siempre se ha encontrado el Consejo en la posibilidad material de dar atención en su totalidad a las necesidades de acceso a la justicia federal mediante el establecimiento de tribunales de circuito o juzgados de distrito o la modificación de competencias, por lo que, en ejercicio de sus atribuciones, ha realizado innovaciones con el objeto de alcanzar a cumplir el derecho a la impartición de justicia expedita, pronta, completa, imparcial y gratuita.

Para estar en posibilidad de hacer algunas propuestas sobre la labor que a la fecha ha realizado el Consejo de la Judicatura Federal, describiremos a continuación la importancia de algunos órganos auxiliares, así como algunas medidas adoptadas por el Consejo, en ambos casos a la luz del cumplimiento del artículo 17 constitucional.

3.3. El Instituto de la Judicatura.

Dentro de los órganos auxiliares cuya labor se encuentra directamente vinculada con el tema del acceso a la justicia se encuentra el Instituto de la

Judicatura, específicamente con las características de una justicia pronta, completa e imparcial, ya que en términos del artículo 92 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, este órgano se encarga de la investigación, formación, capacitación y actualización de sus miembros y de quienes busquen acceder a sus organismos; es decir, tiene como objetivo garantizar que los integrantes y aspirantes a integrar el Poder Judicial cuenten con los elementos teóricos para atender en un lapso adecuado los asuntos a su cargo, conforme lo manifestado por las partes y con base en el Derecho.

Como se mencionó en la primera sección de este capítulo, en 1977 surgió el Instituto de Especialización Judicial, a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, antecedente directo del actual Instituto de la Judicatura.

A partir de esa primera estructura, el Instituto ha formado una estrecha relación con el tema de la carrera judicial, instaurada dentro del Poder Judicial de la Federación a partir de la reforma constitucional de 1994. Es cierto que conforme el derecho comparado, puede existir una escuela judicial sin la necesidad de la carrera judicial y viceversa; pero en nuestro caso, se complementan, al tener la finalidad de profesionalizar el acceso y ascenso de los miembros del Poder Judicial de la Federación que se encuentran en sus categorías.¹²²

La carrera judicial surge como un medio para profesionalizar y garantizar un nivel de conocimientos apto para formar parte de los órganos del Poder Judicial de la Federación, dejando atrás otros métodos polémicos de designación. No se limita a un criterio escalafonario, que sería el *"simple paso o tránsito por los puestos o cargos de menor jerarquía a los de mayor jerarquía"*.¹²³

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 110 estatuye que las categorías que conforman la carrera judicial son las siguientes:

- Magistrados de circuito;
- Juez de distrito;
- Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;

¹²² Cfr. SAGÜES, Néstor Pedro, *Las Escuelas Judiciales*, 1ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, p. 95.

¹²³ GÓMEZ Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 10ª edición, México, Oxford, 2004, p. 192.

- Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;
- Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro;
- Secretario de Acuerdos de Sala;
- Subsecretario de Acuerdos de Sala;
- Secretario de Tribunal de Circuito;
- Secretario de Juzgado de Distrito; y
- Actuario del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 100 constitucional, así como el artículo 105 de la citada ley orgánica, establecen como principios rectores de la carrera judicial la excelencia, el profesionalismo, la objetividad, la imparcialidad, la independencia y la antigüedad.

Estos principios rectores son acordes al objetivo de la instauración de la carrera en 1994, ya que buscan alcanzar un equilibrio entre la experiencia y conocimiento adquirido de la labor cotidiana en los órganos jurisdiccionales, así como el estudio y preparación constantes.

Ahora bien, un auténtico sistema de carrera judicial, conforme lo expuesto por Cipriano Gómez Lara, implica dos condiciones:

1.- Un sistema institucional de designación y ascenso de los titulares de los órganos jurisdiccionales.

2.- Que dichos titulares cuenten con garantías económicas y sociales, y de autonomía e independencia.

Es dentro de la primera condición donde entra la labor del Instituto de la Judicatura; mientras que el Consejo de la Judicatura Federal, se encarga de vigilar mediante los procedimientos establecidos en la ley, que los titulares cuenten con las garantías que permitan el eficaz desarrollo de su función.

En este sentido, es necesario establecer una distinción entre las categorías precisadas. En el caso de los titulares de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, es decir, magistrados de circuito y jueces de distrito, se presentan dos variantes previstas en el artículo 112 de la ley orgánica, que es mediante concurso interno (solo participan miembros del Poder Judicial Federal que ocupan la categoría inferior en el esquema de carrera judicial) o libre (abierto a todo abogado que cumpla con los requisitos legales para ocupar el cargo).

Lo anterior debido a la trascendencia de la función de dichos servidores, como los dos niveles más altos de la carrera judicial, su elección es mediante un jurado integrado por distintos miembros del Poder Judicial, entre los que se encuentran miembros del Comité Académico del Instituto. Adicionalmente, el Instituto participa en cursos de capacitación para los aspirantes a estas categorías.

En un principio, a pesar de que existían los lineamientos, la necesidad de atender diversas áreas que se fueron abriendo ante el crecimiento de los órganos jurisdiccionales, implicaron que el sistema de convocatoria por concurso de oposición no fuera cubierto, aplicando en su lugar un sistema de méritos, por medio del cual se daba privilegio a la antigüedad y experiencia dentro del Poder Judicial Federal, reduciendo los tiempos que implica la realización de las evaluaciones correspondientes.¹²⁴

Gradualmente, con base en una comunicación constante entre el Instituto y el Consejo de la Judicatura Federal, se ha logrado cumplir con el procedimiento que implica la carrera judicial en cuanto a la designación de dichos funcionarios, previsto en la ley.

Por lo que respecta a las categorías restantes, el Instituto tiene una participación fundamental al avalar que los funcionarios del Poder Judicial cuentan con los conocimientos necesarios para ejercer un cargo de manera eficaz, al aplicar los exámenes de aptitud, así como en la impartición de los cursos de preparación.

En este campo el Instituto practica dichas evaluaciones de manera periódica, en la que aquellos aspirantes que acrediten, se integran en un listado a disposición de los titulares de los órganos jurisdiccionales federales, para ser considerados en caso de contar con alguna vacante.

Al respecto, son los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de circuito y los jueces de distrito quienes se encuentran facultados para nombrar y remover a sus funcionarios; teniendo que observar la reglamentación contenida en la ley orgánica sobre la carrera judicial.

¹²⁴ Al respecto, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal dictó los acuerdos 5/1995 para ocupar plazas de magistrados de circuito por méritos, y 7/1995 para jueces de distrito por méritos.

El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal ha establecido los lineamientos generales de los cursos que imparte y los exámenes del Instituto de la Judicatura mediante el Acuerdo General 26/2004. Su artículo 10 explica que el acreditamiento del curso de especialidad que imparte el Instituto se homologa al examen de aptitud. Dentro del artículo 16 del acuerdo citado, se establece que es requisito haber realizado el curso o aprobado el examen correspondiente para poder ocupar el cargo de actuario o secretario.

El citado acuerdo reconoce la importancia de la labor del Instituto en la profesionalización del personal que integra el Poder Judicial de la Federación, al hacer obligatorio que se cuente con su reconocimiento, de tal suerte que no basta con la determinación del titular del órgano jurisdiccional, sino que se somete al candidato a una evaluación o capacitación diseñada especialmente para las funciones que tendría a su cargo.

Además, la función del Instituto no concluye con la evaluación de quienes buscan ingresar a la carrera judicial o ascender de categoría; sino que tiene a su cargo la capacitación jurídica de quienes ya se encuentran en dicho sistema. Dichos cursos son impartidos principalmente por jueces de distrito y magistrados de circuito, con el propósito de aprovechar la experiencia adquirida por los mismos en el ejercicio de sus funciones; dicha participación se encuentra regulada por el Acuerdo 27/2004 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Al respecto, no es suficiente la participación de miembros del Poder Judicial de la Federación, ya que se requiere un proceso de retroalimentación con litigantes y académicos, para contar con una mayor gama de conocimiento que permita la autocrítica y el perfeccionamiento de la labor jurisdiccional. En este sentido el Instituto ha celebrado diversos convenios de colaboración con instituciones de educación superior para organizar cursos de capacitación.

Mediante Acuerdo General 24/2003, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal regula la asistencia de servidores públicos adscritos al Consejo de la Judicatura Federal, órganos jurisdiccionales y auxiliares, a los concursos y exámenes autorizados por el propio Pleno, para desempeñar alguna de las categorías de la carrera judicial buscando garantizar el derecho del personal de

acceder a una categoría superior proporcionándole los conocimientos necesarios y evaluándolos.

Es así como garantiza un nivel de excelencia que permita que los funcionarios judiciales cumplan cabalmente con los elementos que conforman un debido acceso a la justicia. Aún se requieren trabajar en el fortalecimiento de esta institución, para alcanzar mejores resultados en la función jurisdiccional.

3.4. El Instituto Federal de Defensoría Pública.

El siguiente órgano auxiliar cuyas tareas se relacionan con la impartición de justicia expedita y gratuita, es el Instituto de Defensoría Pública, permitiendo a los justiciables acceder al sistema de impartición de justicia federal sin el obstáculo de no contar con los medios económicos para contratar los servicios de un abogado particular.

En este caso, la figura de este órgano auxiliar del Consejo no se refiere de manera directa a los órganos encargados de impartir justicia, y aquellos requisitos que se establecen en la ley sobre las características de la impartición de justicia, sino que buscan mitigar un factor real que en muchos casos lleva a que los procedimientos e instituciones se conviertan en una ficción para la población que no cuenta con los medios económicos para obtener la asesoría y representación de una persona letrada en el mundo del derecho.

Adicionalmente a las características que se contienen en el artículo 17 constitucional, esta institución obedece a la garantía constitucional consagrada en el artículo 20 constitucional, apartado A, fracción IX, que precisa que el inculcado tiene en todo proceso penal la garantía de una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza, para lo cual si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio quien comparecerá en todos los actos del proceso cuantas veces se le requiera.

El Magistrado César Esquinca Muñoz, en su obra intitulada "*La Defensoría Pública Federal*", refiere los antecedentes en la materia, iniciando con la Ley de

Defensoría de Oficio Federal de 1922, primer institucionalización de la figura surgida en la Constitución Federal de 1857. Con esta ley y mediante Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del mismo año, se estableció una precaria estructura de defensores a cargo de un Jefe, todos dependientes a su vez de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹²⁵

Posteriormente, el autor refiere que en sesión privada de 18 de septiembre de 1990, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la reestructuración de sistema de defensoría de oficio y de los defensores, convirtiendo la anterior Jefatura en Dirección General de la Defensoría de Oficio Federal. Con esta medida se dio mayor personal y organización a la Dirección, continuando bajo la dependencia del Máximo Tribunal.

Con la reforma constitucional de 1994, se estableció en la Ley Orgánica de 1995 la creación de la Unidad de Defensoría del Fuero Federal como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal. Dicha Unidad se enfocaba al cumplimiento de la garantía de representación de los inculcados que no contaran con defensor particular dentro de un procedimiento penal federal, designando en cada Tribunal Unitario de Circuito y Juzgado de Distrito con competencia en Materia Penal, un defensor de oficio.

Con la publicación de la Ley Federal de Defensoría Pública, en 1998 se creó el Instituto Federal de Defensoría Pública, sustituyendo a la Unidad mencionada, dejando de ser regulada dentro de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En este caso la función del Instituto no se limitó a cumplir con la garantía constitucional contenida en el artículo 20, sino que se adicionó la orientación, asesoría y representación jurídica en las materias administrativa, fiscal y civil, garantizando el acceso a la justicia en estas materias.¹²⁶

Otra aportación importante fue dotar de independencia técnica y operativa al Instituto, ya que como se precisó, sus funciones eran realizadas en primer término por instituciones dependientes del Máximo Tribunal, pasando en 1994 a un órgano

¹²⁵ ESQUINCA Muñoz, César, *La defensoría Pública Federal*, México, Porrúa, 2003, pp. 45-52.

¹²⁶ En la materia de trabajo, así como en la agraria, existen instituciones especializadas para atender de manera gratuita a los justiciables cuya condición económica no les permita contratar los servicios de un abogado particular.

auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, pero que en términos de estructura se asimilaba a un área administrativa del mismo.

Conforme el artículo 2 de la Ley Federal de Defensoría Pública, el servicio de defensoría pública debe seguir los principios de probidad, honradez y profesionalismo y debe prestarse de manera obligatoria a todos aquellos solicitantes que se encuentren en los supuestos de ley.

El Instituto se encuentra dirigido por una Junta Directiva integrada por el Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública, quien la preside y por seis profesionales del Derecho de reconocido prestigio, nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su Presidente, conforme con el artículo 27.

Dicha Junta Directiva, con fundamento en el artículo 29, dictaron en noviembre de 1998 las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública.¹²⁷ Dichas bases regulan la organización y el funcionamiento del Instituto, así como los servicios que presta.

Conforme con las Bases Generales, el Instituto se integra por las siguientes unidades:

- Defensoría Pública y Evaluación en Materia Penal.
- Asesoría Jurídica y Evaluación del Servicio.
- Supervisión y Control de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica.
- Apoyo Operativo.

Los servicios a cargo del Instituto se atienden por dos clases de funcionarios principalmente, los defensores públicos y los asesores jurídicos. Los primeros cumplen la garantía constitucional del artículo 20 en los asuntos del orden penal federal, auxiliando desde la averiguación previa hasta la ejecución de las penas. Por su parte, los asesores jurídicos son los encargados de atender los asuntos en las materias administrativa, fiscal y civil.

¹²⁷ Las bases han sido reformadas en dos ocasiones, en enero de 2002 al integrarse la figura de las Delegaciones, y en agosto de 2004, para integrar un Secretariado Técnico, entre algunas otras precisiones.

El Instituto cuenta con un servicio civil de carrera, el cual comprende, en términos del artículo 8 de la Ley de Defensoría Pública, la selección, ingreso, adscripción, permanencia, promoción, capacitación, prestaciones, estímulos y sanciones de los funcionarios que lo integran.

Las categorías consideradas dentro de las Bases Generales como parte del servicio civil de carrera son: defensor público, asesor jurídico, supervisor, evaluador y delegado.

El Instituto cuenta también con defensores bilingües, para la atención de indígenas, con lo que se desarrolla una herramienta más para garantizar el acceso a la justicia de este grupo social de nuestra nación.

Atendiendo a las funciones a cargo esta institución, encontramos que abarca aquellas áreas jurídicas en las cuales no había una institución del Estado que garantizara la asesoría gratuita para aquellas personas cuya circunstancia social y económica les impide hacer valer sus derechos mediante los procedimientos legales, abatiendo un obstáculo más hacia un real acceso a la justicia.

Resulta claro que las atribuciones actualmente conferidas al Instituto lo ubican como un órgano auxiliar del Consejo con una importante función para garantizar el acceso a la justicia federal, no obstante, aún se requiere un infraestructura que le permita atender puntualmente a todo aquél que requiera de su asistencia.

3.5. La Visitaduría Judicial.

De los cinco órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal, nos corresponde hacer referencia a la Visitaduría Judicial, como el último que tiene una relación cercana para garantizar el debido acceso a la justicia, ya que la Contraloría tiene una función sobre la vigilancia de las obligaciones presupuestarias y de gasto del Poder Judicial de la Federación, mientras que el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles cumple funciones específicas dentro del proceso de concurso mercantil y quiebra.

Ahora bien, la Visitaduría Judicial tiene una relación con el cumplimiento de las cinco características que deben atender los órganos jurisdiccionales en la

impartición de justicia, toda vez que este órgano auxiliar inspecciona el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales en el cumplimiento de sus obligaciones, así como la conducta de sus integrantes.

La función de este órgano obedece a la necesidad de mantener una supervisión sobre las obligaciones a cargo de cada juzgado de distrito y tribunal de circuito, ya que no hay sistema de selección que asegure que no exista alguna omisión posterior en el ejercicio de las tareas asignadas.¹²⁸

Su función la ejercen mediante los funcionarios conocidos como visitadores, quienes son representantes del Consejo de la Judicatura Federal, en términos del artículo 99 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Dichos visitadores tienen la tarea de efectuar dos tipos de visitas a los órganos jurisdiccionales federales: ordinarias y extraordinarias. Por lo que respecta a las primeras, el artículo 100 de la Ley Orgánica establece que conforme a los sorteos periódicos realizados por el secretario ejecutivo de disciplina, los visitadores deben inspeccionar de manera ordinaria los tribunales de circuito y juzgados de distrito cuando menos dos veces por año, previo aviso al titular del órgano visitado, para que este último se encuentre en posibilidad de colocar aviso en los estrados 15 días antes para que las personas interesadas puedan acudir a la visita y manifestar sus quejas o denuncias, relativas al desempeño del personal del órgano jurisdiccional en el ejercicio de sus funciones.

Las visitas extraordinarias se contemplan en el artículo 102 de la citada ley, estipulando que el Consejo de la Judicatura Federal y el secretario ejecutivo de disciplina podrán ordenar al titular de la Visitaduría Judicial su celebración cuando consideren que existan elementos de irregularidades cometidas por un magistrado de circuito o juez de distrito.

En un principio, el Acuerdo General 44/1998 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal regulaba la estructura de la Visitaduría Judicial, conforme a cuyo esquema el puesto de visitador era ocupado por magistrados de circuito.

¹²⁸ Cfr. MELGAR Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, 4ª edición, México, Porrúa, 2000, p. 200.

Este esquema atendía a la limitada estructura con que comenzó a funcionar este órgano auxiliar, no obstante implicaba que los magistrados vieran distraídas sus tareas jurisdiccionales para poder llevar a cabo la visita correspondiente.

Respecto a la mención contenida en el artículo 100, sobre la realización de dos visitas a cada órgano jurisdiccional al año, en el Acuerdo 54/1999 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, de once de noviembre de 1999, se adoptó un nuevo sistema, toda vez que desde el inicio de funciones de este órgano auxiliar del Consejo, no había podido ser posible cumplir de manera física ambas visitas. Es así como se determinó, mediante reforma al Acuerdo 44/1998, que una inspección se realizaría de manera física por los visitadores judiciales, mientras que la otra evaluación se verificará a través de informes circunstanciados.

Este sistema continua vigente en la actualidad, y ha resultado muy práctico, además de fomentar en los propios órganos jurisdiccionales la adopción de controles internos que permitan una vigilancia constante de su labor. Para la realización de esta obligación, la Visitaduría Judicial pone a disposición de juzgados de distrito y tribunales de circuito un portal de intranet en el que se encuentran formatos que deben ser llenados por los órganos jurisdiccionales y acompañados por el informe circunstanciado correspondiente, debiendo enviarse por ese medio conforme a la calendarización que con anterioridad dé a conocer.

Mediante Acuerdo General 9/2003 se determinó la reestructuración de la Visitaduría, creando la figura de visitadores judiciales "A" encargados de practicar las visitas extraordinarias, y los visitadores judiciales "B", quienes realizarían las visitas ordinarias. El Acuerdo General estableció la nueva estructura del órgano auxiliar en comento, quedando bajo la titularidad de un Visitador General señalando que los visitadores judiciales "A" tendrían que ser magistrados de circuito ratificados en su cargo, mientras que para ser designado visitador judicial "B", es necesario hacerlo mediante concurso de oposición.

Ahora bien, la realización de las visitas judiciales permite un canal de comunicación con todo aquel que desee formular quejas sobre el actuar del organismo, de tal suerte que tanto los empleados del organismo, como los

justiciables cuentan con un medio cercano para que sus objeciones sean canalizadas y resueltas.

Cabe precisar que el visitador, no obstante ser representante del Consejo de la Judicatura Federal, no cuenta con facultades para aprobar o desacreditar las resoluciones de los titulares de los órganos jurisdiccionales; su tarea se centra en la inspección del funcionamiento general del juzgado de distrito o tribunal de circuito y de sus funcionarios.¹²⁹

Lo anterior se aclara al analizar cuáles son las tareas que el artículo 101 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece las actividades que deberá realizar el visitador en las visitas ordinarias:

- Pedir la lista del personal y comprobar su asistencia.
- Verificar que los valores estén debidamente guardados, (en la caja de seguridad del órgano o en institución de crédito).
- Comprobar que los instrumentos y objetos de delito se encuentren debidamente asegurados.
- Revisar los libros de gobierno verificando que se encuentren en orden y con los datos requeridos.
- Revisar la cantidad de asuntos ingresados por tipo de asunto durante el tiempo que comprenda la visita.
- Examinar los expedientes que se estime conveniente y verificar que se lleven con arreglo a la ley, cumpliendo los términos legales y garantías procesales.

Al realizar la visita física el visitador judicial "B" deberá levantar un acta de la cual entregará copia al titular del órgano visitado y otra al Secretario Ejecutivo de Disciplina, para que evalúe los resultados de la visita y dé el cauce correspondiente a las quejas y denuncias así como a las recomendaciones del visitador y observaciones del titular.

En el caso de que se formule alguna observación dentro de una visita, y que posteriormente el Consejo de la Judicatura formule una recomendación al titular

¹²⁹ Cfr. *Idem.*, p. 202

del órgano inspeccionado, este último habrá de notificar el debido cumplimiento de la misma.

Como se desprende de lo mencionado, la Visitaduría Judicial es un órgano auxiliar esencial en el cumplimiento de las tareas que tiene el Consejo de la Judicatura Federal, en la vigilancia de los órganos jurisdiccionales en el cumplimiento de las características que deben atender al impartir justicia.

3.6. Medidas relacionadas con el turno de asuntos.

Por lo que respecta a las innovaciones asumidas por el Consejo con el objeto de que la justicia impartida por los órganos jurisdiccionales federales cumpla con las características establecidas en el artículo 17 constitucional, nos encontramos con las relativas a la regulación del turno de asuntos de nuevo ingreso.

Al respecto, el turno de asuntos, como señala Cipriano Gómez Lara, "es un fenómeno de afinación de la competencia que se presenta cuando en el mismo lugar, en el mismo partido o distrito judicial o en la misma población existen dos o más jueces que tienen la misma competencia tanto por materia como por territorio, grado y cuantía."¹³⁰

El establecimiento de un sistema de turno busca garantizar la imparcialidad en la impartición de justicia, evitando que una de las partes dentro de algún procedimiento obtenga beneficios al llevarse su asunto en un órgano jurisdiccional determinado. Asimismo, permite un reparto equitativo de los ingresos entre los juzgados de distrito y tribunales de circuito.

3.6.1. Regulación de las Oficinas de Correspondencia Común.

Cuando inició funciones el Consejo de la Judicatura Federal, se procedió a la regularización en la integración de las áreas necesarias en cada distrito y circuito judiciales, instalando las oficinas de correspondencia común en todos los lugares

¹³⁰ GÓMEZ Lara, Cipriano, op. cit., p. 150.

donde se actualizaron los supuestos contenidos en los artículos 32, 39 y 49 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Adicionalmente, a partir del Acuerdo General 10/1995, el Consejo comenzó a autorizar de manera paulatina la instalación del programa computarizado para la recepción y distribución de asuntos en diversas oficinas de correspondencia común, con la finalidad de regular el ingreso de éstos a los órganos jurisdiccionales.

El sistema se encuentra diseñado para ser impredecible, dificultando su manipulación, y buscando un reparto equitativo de los asuntos a turnar. Con esto se evitan las acciones que pretendan que alguna de las partes involucradas en un juicio se vea beneficiada al estipular que juzgador conocería de su asunto.

La aportación hecha por el Consejo a la regulación del turno ha sido el mecanismo de asignación de asuntos atendiendo al conocimiento previo, esto significa que se busca aprovechar que un órgano jurisdiccional ha tenido conocimiento de un asunto, ya sea en un asunto relacionado o un recurso derivado del mismo procedimiento, para que las subsecuentes resoluciones no sean contradictorias y se capitalice el estudio que se realizó anteriormente.

Con esta idea, el primer antecedente que encontramos es el Acuerdo General 15/1999, que modificó al Acuerdo General 3/1996, que autorizaba el uso del sistema computarizado de turno y registro de asuntos en la Oficialía de Partes Común de los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito.¹³¹ Con el Acuerdo 15/1999 se estableció la primera referencia a un sistema de conocimiento previo al establecer que la citada oficialía de partes común turnaría las demandas de amparo directo al tribunal colegiado que hubiese dictado la última ejecutoria, y que deriven del mismo conflicto laboral.

Este sistema dejó muchos aspectos sin regular, que dieron lugar a conflictos competenciales entre los órganos colegiados en materia de trabajo del Primer Circuito, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 100 constitucional, párrafo octavo, solicitó al

¹³¹ En los acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal se comenzó a hacer referencia a estas áreas como oficinas de correspondencia común a partir del Acuerdo General 14/2001.

Consejo el dictado de un nuevo acuerdo que recogiera algunos de los criterios sostenidos por el Máximo Tribunal.

Como resultado, el Consejo dictó el Acuerdo General 29/2000 (que derogó los Acuerdos Generales 3/1996 y 15/1999), mediante el cual estableció en principio que todas las oficialías de partes comunes tendrían que repartir los asuntos conforme al sistema computarizado de turno. Por lo que respecta a las oficialías de partes comunes de los tribunales colegiados, estas turnarían conforme dicho sistema los asuntos que se presentaran por primera vez.

En el punto quinto el acuerdo estableció que cuando las demandas de amparo directo o los escritos en que se interpongan los recursos de revisión o queja en materia de amparo, tuvieran relación con algún asunto del que ya hubiera conocido un tribunal de circuito, la oficialía de partes común debería de turnárselos a este último. En caso de que más de un tribunal colegiado se encuentre en el supuesto anterior, tendría que remitirse al que hubiera dictado la resolución más próxima a la fecha de presentación del nuevo recurso.

Este procedimiento aprovechó los conflictos que se suscitaron con motivo de la regulación contenida en el primer antecedente de turno por conocimiento previo que se implementó en los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

Posteriormente, mediante Acuerdo General 74/2000, el Pleno instauró un criterio similar en el funcionamiento de la Oficialía de Parte Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, estableciendo que cuando las demandas de amparo tuvieran relación con algún juicio de amparo del que esté conociendo o ya hubiera conocido un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, la Oficialía de Partes Común correspondiente debería turnárselos a este último. También se aplica la idea de turno al órgano que dictó la resolución más próxima a la presentación del nuevo juicio.

Una variación respecto del sistema aplicable a las oficialías de partes comunes de los tribunales colegiados, se encuentra en la facultad del juzgado de distrito que recibiera una demanda de amparo relacionada con alguna otra resuelta o en

trámite en otro juzgado, para reintegrarla a la oficialía antes de admitir o pronunciarse sobre su competencia y una vez que contara con la información necesaria para ubicar el juicio antecedente. En este caso el asunto se retornaría al órgano jurisdiccional que debía corresponder en razón del juicio antecedente.

Con esto se le dio otro enfoque al contenido de estos acuerdos generales, de tal suerte que no únicamente implicaban una obligación a cargo de las oficinas de correspondencia común, sino una facultad de los órganos jurisdiccionales para determinar si se configura el conocimiento previo y en su caso remitirlo al juzgado de distrito o tribunal de circuito competente.

De esta forma ya se contaban con reglas aplicables a todos los tribunales colegiados, y a los juzgados de distrito especializados en materia administrativa en el Distrito Federal. En esta circunstancia, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal dictó el Acuerdo General 14/2001,¹³² mediante el cual reguló el funcionamiento de las oficinas de correspondencia común de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, abrogando el Acuerdo General 29/2000 y dejando subsistente el 74/2000, con lo que se aplicaron las medidas relativas a los asuntos relacionados a todos los órganos jurisdiccionales federales.

Dicho acuerdo ratificó la regla del uso del sistema computarizado para el turno de asuntos que se presenten por primera vez, permitiendo el uso de un sistema de turno manual por causa de fuerza mayor y con acuerdo de los magistrados de circuito o jueces de distrito.

Por lo que respecta al turno de los asuntos relacionados con otro del que hubiere conocido o esté conociendo determinado órgano jurisdiccional, ya sea por la intervención en ambos asuntos de las mismas partes o que fueran actos derivados del mismo procedimiento, la oficina tendría que turnarlos a dicho órgano para aprovechar el conocimiento previo y evitar resoluciones contradictorias. Como se puede apreciar, este concepto es más completo que el contemplado en acuerdos previos, además de hacer referencia al conocimiento previo.

¹³² Originalmente, conforme al primer artículo transitorio del Acuerdo General 14/2001, tendría que haber entrado en vigor a principios del mes de abril de 2001, pero debido a las dudas que suscitó en diversos titulares de los órganos jurisdiccionales, y para concluir los preparativos, mediante Acuerdo General 22/2001, se pospuso el inicio al siete de mayo del mismo año.

Continúa prevaleciendo el conocimiento del órgano que hubiere dictado la resolución más próxima a la presentación del nuevo asunto.

En cuanto a los tribunales colegiados las reglas de asuntos relacionados se aplican a las demandas de amparo directo o recursos de revisión o queja en materia de amparo.

En este caso, el artículo estableció que la instancia competente para resolver cualquier problema derivado de la aplicación del acuerdo, sería la Comisión de Creación de Nuevos Órganos. Es así como a los asuntos derivados de la aplicación de las reglas de turno de asuntos relacionados y del conocimiento de la Comisión precisada, se denominan conflictos de turno.

El referido acuerdo fue modificado por el Acuerdo General 26/2001, el cual incluyó menciones especiales aplicables a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal, toda vez que sus labores las realiza en forma itinerante. Dicha modificación no alteró las reglas sobre el turno de asuntos, detalladas anteriormente.

Debido a problemas suscitados por el horario de funciones de las oficinas de correspondencia común, así como la diversidad de criterios para su manejo, el Consejo dictó el Acuerdo General 50/2001, abrogando los diversos 14/2001 y 26/2001, pero dejando subsistente el Acuerdo General 74/2000. Este acuerdo repitió las directrices para turno de asuntos contenidas en el anterior acuerdo aplicable.

Con estos antecedentes llegamos al Acuerdo General 23/2002, que es el que actualmente establece la regulación de las oficinas de correspondencia común, abrogando el Acuerdo General 50/2001 y dejando subsistente el Acuerdo General 74/2000. Con este acuerdo se buscó definir con mayor precisión los supuestos en los que se actualiza el conocimiento previo, atendiendo a un criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver diversos conflictos competenciales, en los que determinó que un órgano jurisdiccional no tiene conocimiento previo de un asunto al declarar su incompetencia por razón de la vía, o bien al desechar un recurso.

Por lo que respecta a la regla que se manejaba, se estableció que para que exista relación entre el nuevo asunto y el resuelto o en trámite en un órgano jurisdiccional, se necesita la intervención en ambos asuntos de las mismas partes y que se trate de actos derivados del propio procedimiento, las referidas oficinas lo turnarán al órgano jurisdiccional que resolvió o en el que se tramite el anterior. Para establecer la relación con otro asunto bastará cualquier resolución que en el anterior se haya pronunciado, sin importar su sentido, salvo las excepciones que se prevén en el propio acuerdo.

Se precisa en el citado acuerdo, que no se considerará conocimiento previo de un asunto cuando el órgano jurisdiccional se hubiera declarado incompetente por razón de la vía, o que declare el desechamiento del asunto de que se trate. En la materia penal, un asunto es relacionado cuando se refiere a los mismos hechos.

Complementa la regla de turno cuando más de un órgano jurisdiccional tiene asuntos relacionados en los términos del multicitado acuerdo, de tal suerte que conocerá el tribunal de circuito o juzgado de distrito que hubiera dictado la resolución más próxima a la fecha de presentación del nuevo asunto; en tanto que si los asuntos relacionados se encuentran en trámite, el asunto nuevo se turnará al órgano jurisdiccional que haya prevenido.

Se faculta a los órganos jurisdiccionales a plantear que no les corresponde el conocimiento de un asunto, por razón de turno, hasta antes de la celebración de la audiencia constitucional en amparo indirecto; de que se haya listado; o algún supuesto similar a los anteriores dependiendo de la naturaleza del asunto de que se trate.

El inconveniente que ha traído consigo el establecimiento de este sistema de conocimiento previo, es que en ocasiones cuando se presenta un asunto ante los órganos jurisdiccionales federales, el mismo no es atendido de manera inmediata al configurarse un conflicto de turno.

La idea de evitar resoluciones contradictorias y aprovechar el estudio que ya ha realizado un órgano en un asunto es muy positiva e incluso puede favorecer a una impartición de justicia pronta y completa, pero es necesario evitar que un expediente se encuentre tiempo innecesario en espera hasta que se determine

quien cuenta con el conocimiento previo; de ahí la necesidad de delimitar con mayor exactitud los supuestos en los cuales sí se actualiza, retomando los criterios que a la fecha ha sostenido la Comisión de Creación de Nuevos Órganos en la resolución de dichos conflictos.

3.6.2. Exclusión de turno.

Otra de las problemáticas que de manera constante se encuentra presente en la historia de los órganos jurisdiccionales, es la batalla por abatir el rezago, baste recordar algunos de los motivos que se refinieron como causa de las diversas reformas constitucionales desglosadas en el capítulo 2 del presente trabajo.

Dicha situación no ha sido diferente a partir del surgimiento del Consejo de la Judicatura en la reforma constitucional de 1994, por lo que ha tenido que idear medios para que el rezago no obstaculice el acceso a la justicia.

La medida que de manera constante se ha considerado es la exclusión de turno de asuntos, mediante la cual aquellos órganos jurisdiccionales que cuentan con una mayor cantidad de asuntos pendientes de resolución, dejan de recibir nuevos asuntos durante un lapso definido, repartiéndose los asuntos de nuevo ingreso entre los demás órganos jurisdiccionales de la misma competencia por materia y territorio.

Cabe mencionar que quedan fuera de dichos esquemas de exclusión los asuntos en los que se actualizó la figura de conocimiento previo detallada en el apartado anterior, conforme al acuerdo aplicable.

Esta medida busca que aquellos órganos jurisdiccionales que presentan una alta cantidad de asuntos pendientes de resolución puedan abocarse a resolverlos sin que reciban nuevos.

Podemos ubicar tres modalidades en las exclusiones de turno diseñadas por el Consejo:

- a) La exclusión de turno que obedece a la mayor cantidad de asuntos pendientes de un órgano jurisdiccional, respecto de otros con su misma competencia. Esta medida puede originarse a petición de los titulares de los

juzgados de distrito y tribunales de circuito, así como por los estudios realizados por las áreas competentes del Consejo de la Judicatura Federal; en su mayoría se han determinado mediante acuerdo de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del propio Consejo (Anexo 1).

b) La que acompaña otra medida relacionada con el inicio de funciones de órganos jurisdiccionales. En este caso se busca que el órgano que inicia funciones equipare su carga de trabajo a la de aquellos que con anterioridad ejercían jurisdicción en el mismo territorio, de tal forma que se auxilia a estos últimos permitiéndoles que en un lapso determinado se enfoquen en la resolución de los asuntos que tienen pendientes de la misma. En este caso esas exclusiones son contempladas dentro de los Acuerdos Generales dictados por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal referentes a creación o inicio de funciones de órganos jurisdiccionales, así como algunos cambios de residencia (Anexo 2).

c) La que acompaña una modificación temporal de competencia en razón de territorio.- Esta es una modalidad de reciente instauración, que consiste en que aquellos órganos jurisdiccionales (hasta ahora tribunales unitarios y colegiados de circuito) que cuentan con una cantidad alta de asuntos pendientes de resolución, pero que en su distrito o circuito no hay otro órgano que tenga una situación más holgada de carga de trabajo, saigan de turno durante un tiempo determinado; en tanto los asuntos que les competirían son turnados por órganos de su mismo tipo pero de otro distrito o circuito judicial. En el apartado sobre modificación temporal de competencias referiremos algunas reflexiones sobre este modelo (Anexo 3).

Las exclusiones de turno pueden ser prorrogadas (Anexo 4) o interrumpidas (Anexo 5) posteriormente, mediante acuerdo de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos o del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, atendiendo al movimiento de asuntos que se suscite con posterioridad a la aplicación de la exclusión.

En algunas ocasiones se ha adoptado un esquema por tipo de asunto, es decir, que solo algunos juicios o procesos federales son los que el órgano

jurisdiccional excluido no recibiría en el turno,¹³³ o en un periodo se excluye por un tipo de asunto y en un lapso diverso por otro tipo de proceso.¹³⁴

Este último esquema resulta de gran utilidad considerando que en determinadas jurisdicciones el desequilibrio se da únicamente por lo que respecta a algún tipo de asunto, permitiendo así un reparto equitativo de las cargas de trabajo.

La desventaja de las exclusiones de turno en algunos casos es que tiene un efecto de equilibrio entre órganos de la misma competencia, de tal suerte que aquellos juzgados o tribunales que han atendido oportunamente sus asuntos tienen como respuesta una mayor cantidad de ingreso. Además de obedecer a un criterio de cantidad de asuntos, más allá que de calidad, lo que podría implicar un demérito en el desempeño de las funciones del órgano que debe resolver más asuntos.

3.6.3. *Modificación temporal de competencias.*

En atención a que el Consejo de la Judicatura Federal es el órgano competente para determinar las competencias de los órganos jurisdiccionales federales, se estableció una medida consistente en la modificación temporal de competencia, ya sea por materia o territorio, para que ciertos órganos jurisdiccionales conozcan de los asuntos derivados de dicha modificación, adicionalmente a aquellos de su propia competencia.

Conforme al concepto anterior, el Consejo ha adoptado dos variantes al respecto, la primera referente a la competencia por materia, y la segunda en cuanto a la competencia por territorio. Cabe mencionar que esta medida solo se ha adoptado en tribunales de circuito.

En cuanto a la Competencia por materia, esta ha tenido lugar en circuitos judiciales donde los tribunales colegiados se encuentran especializados por materia, para que en un lapso determinado, los asuntos de una materia sean

¹³³ Acuerdos Generales 40/1999, 71/2000, 81/2000, 85/2000 y 1/2001, Acuerdos CCNO/2/1999 y CCNO/6/1999.

¹³⁴ Acuerdos Generales 22/1996, 7/1997 y 13/1999.

conocidos por los órganos especializados en la misma y por otros con otra competencia por materia (Anexo 6).

Estas medidas han sido prorrogadas en los casos en que los resultados presentados al finalizar el periodo de modificación temporal demuestran que aún es necesario continuar con la misma para alcanzar los objetivos deseados (Anexo 7).

No obstante que esta medida busca alcanzar la solución de asuntos pendientes con mayor rapidez, abatiendo rezago y postulando por una impartición de justicia pronta, conllevan consigo algunos ajustes que nulifican parcialmente los beneficios de la especialización en los órganos jurisdiccionales.

Nos referimos a que un órgano especializado, al tener un manejo delimitado a ciertas materias, puede profundizar en las problemáticas que se le exponen y tener un mejor manejo de los instrumentos jurídicos aplicables, siendo así que, cuando se le asignen asuntos de otra materia diferente, lo menos que podría darse sería una variación en el tiempo de resolución o incluso algunos detalles en la resolución del asunto.

La segunda variante se refiere a la modificación temporal de competencia por territorio. Esta medida la referimos al tratar la tercera modalidad de exclusiones de turno (Anexo 8).

Este tipo de modificación temporal de competencia se ha aplicado en circuitos donde la cantidad de tribunales colegiados o unitarios de circuito es poca con esa competencia territorial, imposibilitando que al dictarse una exclusión de turno, otro órgano jurisdiccional de la misma competencia conozca de todos los asuntos.

Es así como se combina la exclusión de turno de la totalidad de tribunales colegiados o unitarios de un circuito o de determinada competencia territorial, asumiendo los órganos de otro circuito la competencia sobre los asuntos de la competencia de los primeros.

En el caso de que quienes asumen la competencia por territorio son órganos jurisdiccionales de otro circuito, se ha determinado que una vez resueltos los asuntos tendrían que enviarse al tribunal de circuito que tiene la competencia originaria, para toda actuación posterior. Con esta medida se combina también

parte de la dinámica de funcionamiento de los juzgados de distrito itinerantes que posteriormente mencionaremos.

Al establecer cuales son los órganos que pueden asumir la competencia de manera temporal, se ha recurrido a la anterior conformación de los circuitos judiciales, siendo así que los Tribunales Colegiados del Vigésimo Noveno Circuito cuentan con competencia de manera temporal tanto en el estado de Hidalgo (su competencia territorial) como en el estado de Querétaro, antigua conformación del territorio del Vigésimo Segundo Circuito.

Similar situación se presenta respecto de los Tribunales de Circuito del Decimocuarto Circuito, quienes conocen de manera temporal de asuntos del estado de Yucatán, Campeche y Quintana Roo (Vigésimo Séptimo Circuito), anterior conformación de dicho circuito. Cabe mencionar que esta exclusión se encuentra motivada por los desastres dejados por los fenómenos naturales que ha sufrido el estado de Quintana Roo.

Ahora bien, en este caso la mayor desventaja se encuentra en lo que implica para el litigante llevar su juicio en local diferente al del órgano con competencia en el territorio de la entidad federativa a la que corresponde.

3.7. Órganos Jurisdiccionales "A" y "B".

Mediante el Acuerdo General 30/2001 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, surgió una de las figuras instauradas para atender a las necesidades de una debida impartición de justicia federal.

Como se mencionó, cuando en 1994 surge el Consejo, la necesidad de atención en diversas entidades era apremiante, por lo que se ideó el sistema de concursos de méritos para poder integrar los organismos necesarios en el país. Con esa medida se facilitó el sistema de elección, dando preponderancia a la experiencia dentro del Poder Judicial de la Federación, además de cumplir con los requisitos constitucionales y legales necesarios para ocupar el cargo de titular de un órgano jurisdiccional.

Posteriormente, mediante bases acordadas por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y sus respectivas Convocatoria, se ha cumplido con el proceso necesario para la elección de quienes tengan a su cargo la labor de Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios y Colegiados.

En el año 2000, el Instituto de la Judicatura Federal, de conformidad con sus tareas, diseño la Especialidad en Administración de Justicia en Juzgados de Distrito, mediante la cual se preparó a aquellos servidores públicos del Poder Judicial de la Federación que, satisfaciendo los requisitos legales para ser Juez de Distrito, contarán con antigüedad de cuando menos cinco años en una o varias de las categorías de la carrera judicial incluyendo también a Secretarios Técnicos del Consejo de la Judicatura Federal y Secretarios Generales, Secretarios Instructores o Secretarios de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; para poder contar con las herramientas teóricas de un titular de Juzgado de Distrito.

Capitalizando la labor del Instituto, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, mediante Acuerdo General 68/2000, fijó las bases del Cuarto Concurso Interno de Oposición para la Designación de Jueces de Distrito, así como su modificación por Acuerdo General 5/2001, dirigido a las personas inscritas en el mencionado curso, buscando que con ellos cubrir las plazas vacantes con motivo de cambios de adscripción, creación de nuevos juzgados federales y promociones de jueces de distrito a la categoría de magistrado de circuito.

En este contexto, el Cuarto Concurso constó de tres etapas, cada una con un grupo de aspirantes vencedores que fueron adscribiéndose a diversos órganos jurisdiccionales. Después los últimos funcionarios que cumplieron con las evaluaciones del concurso satisfactoriamente, y que por lo tanto se encontraban listos para asumir el cargo correspondiente, no tenía una plaza disponible en ese momento. Buscando aprovechar los recursos humanos capacitados que tenía en ese momento el Poder Judicial de la Federación, sin tener que esperar que entraran en funciones hasta en tanto no hubiese una plaza vacante, que dictó el Acuerdo General 30/2001, que en su Decimotercer Considerando dispone lo siguiente:

"DECIMOTERCERO.- Que para los fines indicados en el considerando que precede y aprovechar los conocimientos adquiridos por los egresados de la Especialidad en Administración de Justicia en Juzgados de Distrito, Primera Generación, designados Jueces de Distrito, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal estima conveniente implementar Juzgados de Distrito en los mismos espacios físicos que ocupan actualmente otros órganos de igual naturaleza, en aquellos lugares en donde se hayan creado órganos que estén pendientes de iniciar funciones, donde la carga de trabajo sea excesiva o se presenten problemas de rezago, para adscribir temporalmente ahí a los nuevos Jueces de Distrito."

Para poder determinar cuales serían los órganos donde se adscribiría temporalmente a los nuevos jueces de distrito se establecieron los siguientes supuestos, mencionados en el considerando transcrito:

- se hayan creado órganos que estén pendientes de iniciar funciones,
- la carga de trabajo sea excesiva, o
- se presenten problemas de rezago.

Por lo que respecta al primer punto, el Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de sus funciones autoriza la creación de nuevos órganos jurisdiccionales atendiendo a la necesidad de acceso a órganos jurisdiccionales y las partidas presupuestales asignadas, para que posteriormente se atienda a los aspectos de personal, ubicación y demás ajustes necesarios para que desarrolle debidamente su trabajo. En estos casos en que ya se hubiera autorizado el nuevo juzgado, pero que se encontraba en el proceso para que ya pudiera iniciar funciones, se podía adscribir al nuevo juez.

Los otros dos supuestos se refieren a la constante de los órganos jurisdiccionales del combate al rezago; en cuanto a las cargas de trabajo excesivas, implica que considerando los asuntos que se van acumulando, además de los que ingresan de forma constante, son superiores a lo que la estructura del juzgado de distrito puede atender eficazmente, derivando en un futuro rezago; en

tanto el tercer supuesto se refiere a los órganos jurisdiccionales que ya presentaban este fenómeno.

Fue así como el acuerdo facultó a la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, con apoyo de la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos, para determinar cuales eran los lugares en donde se actualizaba algunos de los tres supuestos.

Ahora bien, los nuevos jueces de distrito se asignarían a aquellos órganos jurisdiccionales que la Comisión detallara, transformándose temporalmente en Juzgado de Distrito "A" y Juzgado de Distrito "B", quedando a cargo del primero el titular del órgano de origen. Ambos órganos continuarían en el mismo espacio físico, con la oficialía de partes, el archivo, la papelería, el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes y el oficial de servicios y mantenimiento como áreas comunes.

En cuanto al resto de personal, este se dividió entre los dos órganos, asignando algunas plazas que se considerarán necesarias. Asimismo, los asuntos que en ese momento conociera el órgano jurisdiccional, se repartirían de manera equitativa.

La organización descrita atendía a la idea que se plasma en un principio en el Acuerdo, al buscar que el nuevo juez de distrito auxilie a las funciones del órgano original, de tal suerte que en un principio la oficina de correspondencia común al realizar el turno de asuntos de nuevo ingreso, no tenía que hacer modificaciones por la transformación temporal de un juzgado, es decir, les turnaba a los órganos "A" y "B" como uno solo, siendo la oficialía de partes la que repartiría de manera equitativa los asuntos.

Fue mediante el Acuerdo General 32/2001 que se determinaron los veintinueve juzgados de distrito que se encontraban en alguno de los supuestos previstos en el acuerdo anterior, y que a partir del 16 de junio de 2001 se transformaron en Juzgados de Distrito "A" y "B". Con este acuerdo dio inicio a la aplicación de esta medida en diversos órganos jurisdiccionales del país, que con el paso del tiempo fue variando en algunos aspectos relevantes.

En un principio, cuando se creaba el nuevo órgano jurisdiccional o se abatía el rezago en el lugar donde se determinó la transformación, el órgano "B" era el que se convertía en el Juzgado de origen, es decir, el que reiniciaba funciones encargándose del trámite de los asuntos que tenía asignados como juzgado temporal; en tanto, en su caso, el nuevo órgano jurisdiccional se integraba por el órgano "A", quién a su vez asumía competencia en los asuntos radicados en dicho juzgado.¹³⁵

A la postre esta mecánica se convirtió en la excepción, ya que en los demás casos, el juzgado de distrito que reinició funciones se integraba por el órgano "A", lo cual resultó mejor para determinar los asuntos que formarían parte del índice de cada órgano jurisdiccional.

Conforme la motivación del Acuerdo General 30/2001, parecería que en todos los lugares donde se establecía la modalidad de Juzgados de Distrito "A" y "B", habría que darse la creación de un nuevo órgano cuando fuera posible, pero no siempre fue así, el primer caso se dio con el Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Baja California, con residencia en Tijuana, que mediante Acuerdo General 74/2001 se determinó simplemente que concluían funciones los órganos temporales, reiniciando en sus funciones el juzgado de origen. Lo anterior atendía al efecto de la aplicación de la medida, así como la evolución del rezago o carga de trabajo, siendo que al final se determinó que no era necesario un nuevo órgano jurisdiccional en ese lugar.

Cabe mencionar que de los veintinueve juzgados de distrito que se transformaron en órganos "A" y "B", sólo en dieciocho casos se creó un nuevo juzgado a partir de alguno de los temporales.

A partir del Acuerdo General 11/2002, en los considerandos de los acuerdos que contenían la creación temporal de órganos jurisdiccionales desapareció la referencia al artículo 30/2001. A partir de ese acuerdo, se motivó la medida atendiendo a las limitaciones presupuestarias y excesivas cargas de trabajo o

¹³⁵ Así se determinó en los Acuerdos Generales 42/2001, 48/2001, 49/2001, 52/2001, 58/2001, 61/2001, 62/2001, 74/2001 y 87/2001.

rezago en la resolución de asuntos que presentaban los órganos jurisdiccionales objeto de la división temporal.

Dentro de este nuevo esquema, mediante Acuerdo General 45/2002, se implantó la transformación temporal en el Primer y Segundo Tribunal Unitario del Segundo Circuito, debido a las excesivas cargas de trabajo que reportaban dichos órganos jurisdiccionales.

Este fue el único caso donde se convirtieron en órganos "A" y "B" algún tribunal unitario de circuito. Lo anterior toda vez que, conforme con la competencia que las leyes asignan a estos órganos jurisdiccionales, los tribunales unitarios presentan una cantidad de ingresos de asuntos considerablemente inferior a la que se presenta en los juzgados de distrito y los tribunales colegiados de circuito.

El siguiente cambio fue cuando mediante Acuerdo General 23/2003, se modificó el sistema de turno de los Juzgados de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de México, al establecer que los órganos jurisdiccionales "A" y "B" tendrían un turno independiente y sucesivo, atendiendo a la petición formulada por los Juzgados Primero de Distrito "A", Primero de Distrito "B", Segundo de Distrito "A", Segundo de Distrito "B", Tercero de Distrito "A" y Tercero de Distrito "B".

Entonces, a partir del Acuerdo General 29/2003, desaparecieron las áreas comunes, por lo que los Juzgados "A" y "B" que se crearon tuvieron cada uno oficialía de partes, archivo, papelería, Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes y oficial de servicios y mantenimiento.

Como resultado de lo anterior, en cada nuevo órgano transformado temporalmente, habría un turno independiente entre el juzgado "A" del "B", pero se establecieron ciertas proporciones al momento de turnar los asuntos, siendo que los juzgados "A" y "B" no recibían la misma cantidad que un juzgado de distrito sin transformar. En concordancia con dicha medida, mediante Acuerdo General 36/2003, se adoptó ese sistema en todos los Juzgados de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal.

Hay dos casos en los que desde el momento en que se creó un juzgado de distrito, se encontraba dividido en órgano "A" y "B". El primero se presentó en el

Acuerdo General 44/2002, por medio del cual se especializaron los juzgados de distrito en el estado de Nuevo León, donde los Juzgados Primero y Segundo de Distrito en Materias Civil y de Trabajo comenzaron como Juzgado Primero "A", Primero "B", Segundo "A" y Segundo "B". Cuando concluyeron funciones de conformidad con el Acuerdo General 17/2004, no se creó órgano jurisdiccional alguno, limitándose al inicio del órgano jurisdiccional único.

El siguiente caso se presentó con el Juzgado de Distrito de Procesos Penales Federales en el estado de Chiapas, que al crearse en cumplimiento al Acuerdo General 45/2004, inició funciones como juzgado "A" y "B". En menos de un mes, como lo estableció el Acuerdo General 51/2004, dejó de dividirse, para que iniciaran funciones dos juzgados de distrito en la especialidad y residencia precisadas.

Es así como la figura de la transformación temporal en "A" y "B" se ha utilizado en sesenta y cinco órganos jurisdiccionales, quedando vigente en tres juzgados de distrito. En cuarenta y un casos, la estructura y asuntos de alguno de los órganos "A" o "B" se utilizó para la creación de un nuevo órgano. (Anexo 9)

La evolución que ha tenido esta figura se asemeja a lo que en su momento eran los juzgados de distrito supernumerarios, que creaba la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de una facultad constitucional que se preveía en el artículo 97. La diferencia radica en que en aquel caso se hacía atendiendo a la necesidad de mantener la creación y especialización de órganos jurisdiccionales sin tener que esperar la aprobación del Congreso de la Unión, mientras que en los órganos "A" y "B" fue utilizada ante la imposibilidad presupuestaria de establecer todos los órganos que se van necesitando.

Lo expuesto se hace más evidente a partir del momento en el cual cada órgano transformado contaba con turno independiente y una estructura de juzgado de distrito reducida en número pero completa.

Como medida temporal permitió hacer frente a las cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales en que fue aplicada, más aún cuando se perfeccionaron algunos aspectos que en su momento no se consideraron. Lo anterior debido a que se llega un punto en que por más secretario de estudio y oficiales judiciales

que se asignen a un juzgados de distrito o tribunal de circuito, la cantidad de titulares no varía, siendo así que el tiempo que cada uno de los asuntos recibe y que se invierte en su estudio por parte del juez o magistrado también se mantendría.

La desventaja que trajo aparejada la medida se encontró en la dificultad de funcionar en un sitio reducido la estructura de dos órganos jurisdiccionales, así como en la operación y coordinación en el momento en que se contaba con áreas comunes a los dos órganos, pero dependiente del "A".

3.8. Juzgados de Distrito Itinerantes.

Continuando con el abatimiento de rezago o las cargas de trabajo excesivas, se ideó una figura para atender este objetivo que en su última etapa comenzaron a realizar los órganos jurisdiccionales "A" y "B". En este caso, mediante Acuerdo General 35/2003 el Consejo de la Judicatura Federal determinó el establecimiento de una nueva figura, conocida como juzgados de distrito itinerantes.

Se denominan itinerantes, ya que son órganos que pueden trasladarse de un lugar a otro para auxiliar en el Juzgado de Distrito donde se presente la necesidad de reducción en asuntos pendientes de resolución, teniendo como efecto una cantidad de trabajo creciente y aumento en el rezago.

Originalmente la plantilla de los Juzgados de Distrito Itinerantes se integraría en la forma siguiente:

- 1.- Un Juez de Distrito;
- 2.- Dos secretarios de juzgado (uno facultado para ejercer las funciones de actuario); y
- 3.- Tres auxiliares administrativos

En el acuerdo se establecía que una vez que hubieran eliminado el rezago o abatido la carga excesiva de trabajo, a propuesta de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, podrá acordar que los Juzgados de Distrito Itinerantes y su plantilla de personal, sean trasladados a los Circuitos en los que se requiera su apoyo.

Posteriormente, mediante acuerdo 46/2003, se determinó la creación de treinta y tres juzgados de distrito itinerantes, iniciando funciones el uno de agosto de dos mil tres, auxiliando cada uno a un juzgado de distrito en materia administrativa, en materia civil y en materia de trabajo, todos en el Distrito Federal.

En el punto Cuarto del referido Acuerdo General se estableció que los Juzgados de Distrito auxiliados debían turnar al juzgado de distrito itinerante que les correspondiera, a lo más sesenta expedientes al mes que tuvieran celebrada audiencia constitucional o que guardaran estado para dictar sentencia definitiva.

Conforme con este procedimiento de turno, se destaca cuál es el campo de acción de estos órganos, consistiendo en aquellos asuntos que el órgano jurisdiccional de origen tenga en estado de resolución, y no en la totalidad de asuntos que integren su carga de trabajo, ya que la única función de los juzgados de distrito itinerantes es el dictado de sentencias o resoluciones de los autos integrados por el órgano auxiliado, para una vez hecho lo anterior, remitir nuevamente el expediente para su cumplimiento y posterior archivo definitivo.

Por Acuerdo General 75/2003, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se modifica el sistema de turno establecido en el Acuerdo General 46/2003 y se determina que los asuntos turnados a los órganos itinerantes serían recibidos por una comisión conformada por un secretario de cada uno de los mismos, los cuales clasificarían los asuntos y procederían a su turno entre los órganos Itinerantes. Con esta medida desapareció el apoyo individualizado por parte de cada itinerante, para establecer un auxilio colectivo.

Conforme con la finalidad de su creación, se comenzó a asignar su apoyo a diversos órganos jurisdiccionales cuyas cargas de trabajo y porcentaje de asuntos en estado de resolución así lo ameritaban, como los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, los Juzgados de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, los Juzgados de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal.

Después, mediante Acuerdo General 62/2003 comenzaron se decretó la conclusión de funciones de los algunos juzgados de distrito itinerantes, argumentando que su labor al reducir el rezago de los órganos jurisdiccionales

que auxiliaban se había cumplido satisfactoriamente; con lo que dio inicio la conclusión de la primera etapa de dichos órganos jurisdiccionales.¹³⁶ De forma paralela, quienes fungían como titulares fueron adscritos a otros Juzgados de Distrito.

La primera incursión de esta figura tuvo fin con el Acuerdo CCNO/5/2004, de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, que determinó la conclusión en el mes de marzo de dos mil cuatro, del apoyo de los juzgados de distrito itinerantes y su suspensión temporal de funciones, colocando en órganos jurisdiccionales al personal para auxiliarlos en sus funciones.

En el mismo año, seis meses después, con fundamento en el Acuerdo General 57/2004 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se reactivó esta herramienta, al ordenar el reinicio de funciones de los Juzgados Itinerantes Primero, Segundo, Tercero, Quinto, Sexto, Octavo, Noveno, Decimoprimer, Decimosegundo, Decimotercero y Decimoquinto, para que apoyaran a los Juzgados de distrito con residencia en Cuernavaca, Morelos; Querétaro, Querétaro; y, Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México.

Después, mediante Acuerdo General 63/2004, reiniciaron funciones los Juzgados de Distrito Itinerantes Decimosexto, Decimoctavo, Decimonoveno, Vigésimo, Vigésimo Primero y Vigésimo Segundo; para apoyar a los órganos jurisdiccionales en los estados de Sonora, con residencia en Hermosillo y los de Chihuahua, con residencia en la ciudad del mismo nombre.

En esta etapa se han auxiliado a los Juzgados de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal, los del estado de Tamaulipas, con residencia en Ciudad Victoria y al Juzgado Decimosegundo de Distrito en el estado de Veracruz, con residencia en Córdoba.

Mediante diversos acuerdos, tanto de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, como del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se ha determinado

¹³⁶ Mediante Acuerdos Generales 62/2003, 85/2003, 96/2003, 97/2003, 6/2004 y 7/2004, concluyeron funciones los Juzgados de Distrito Séptimo y Decimoséptimo; Décimo; Decimocuarto; Vigésimo Quinto; Cuarto y Vigésimo Cuarto Itinerantes, respectivamente.

la suspensión de funciones y reinicio atendiendo a las necesidades de atención en diversos lugares.

Un caso particular, fue el de la transformación del Juzgado Vigésimo Segundo de Distrito Itinerante, a Juzgado Décimo de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en la ciudad del mismo nombre, conforme el Acuerdo General 35/2005, atendiendo a que en ese Distrito Judicial era necesario establecer un nuevo órgano jurisdiccional para tener un mejor reparte de asuntos que cada Juzgado tiene que atender.

En este caso se descentralizó el auxilio y se benefició a órganos jurisdiccionales federales en otras entidades federativas. Cabe mencionar que los Juzgados de Distrito Itinerantes en que se declaró la conclusión de funciones ya no formaron parte del nuevo esquema; este procedimiento ha marcado una regla no escrita dentro de la regulación que el Consejo a dado a estos órganos, conforme la cual solo aquellos que suspenden funciones pueden volverse a utilizar cuando sea necesario su auxilio.

Lo anterior no es determinante en la evolución que en lo futuro tenga esta institución, sino descriptiva de lo acontecido a la fecha, ya que se encuentra dentro de las facultades del Consejo decidir tanto la conclusión de un órgano, como su posterior reestablecimiento.

Así tenemos que de los treinta y tres Juzgados de Distrito Itinerantes que se establecieron cuando se dio inicio a esta figura, solo se cuenta con veinticinco para reiniciar, al declarar la conclusión de funciones de siete.

Los resultados de la labor de estos órganos se traducen en una menor cantidad de asuntos pendientes de resolver en aquellos órganos que reciben el auxilio, pero no así en la calidad del trabajo realizado.

Esto lo comentamos toda vez que se lleva el procedimiento ante un juzgador, quién se allega de todos los medios necesarios para dar una resolución y que cuenta con un análisis en el asunto, para que este lo remita a otro juzgador quién se encuentra obligado a establecer una determinación en breve tiempo sobre expedientes respecto de los cuales no se encuentra familiarizado.

Al respecto, se debe considerar el criterio vigente en la jurisprudencia, por el cual se interpreta el texto del artículo 155 de la Ley de Amparo señalando que la audiencia constitucional es un solo acto que se conforma por la etapa de pruebas, alegatos y sentencia. En este sentido se encuentra la siguiente tesis jurisprudencial de tribunales colegiados de circuito.

AUDIENCIA CONSTITUCIONAL DEBE ORDENARSE LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO SI LA CELEBRA EL SECRETARIO DEL JUZGADO ENCARGADO DEL DESPACHO POR MINISTERIO DE LEY Y POSTERIORMENTE ES EL TITULAR QUIEN DICTA LA SENTENCIA. Si el secretario del Juzgado de Distrito, encargado del despacho por ministerio de ley en el periodo vacacional del titular, celebra la audiencia constitucional y posteriormente es el propio titular quien dicta la sentencia respectiva, es evidente que con ello contraviene lo dispuesto por los artículos 155 de la Ley de Amparo y 161, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, puesto que del primer precepto señalado se desprende, que la audiencia constitucional, en estricto sentido, constituye un solo acto procesal constituido por dos etapas, la de admisión de pruebas, alegatos, en su caso, el pedimento del Ministerio Público y la sentencia propiamente dicha. Luego, como no existe disposición alguna en la ley de la materia ni en otra diversa aplicable, que prevea la separación de esas etapas, ni tampoco que la audiencia constitucional se celebre por el secretario del juzgado encargado del despacho por ministerio de ley y la sentencia respectiva se dicte posteriormente por el titular del juzgado federal de que se trate, pues de suceder así se estaría actuando en contra de las normas fundamentales que rigen el procedimiento en el juicio de amparo establecidas en el precepto citado, máxime que el diverso numeral señalado de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación obliga al secretario a fallar los juicios de amparo cuyas audiencias se hayan señalado para los días en que los Jueces de Distrito de que dependen disfruten de vacaciones, a no ser que dichas audiencias deban diferirse o

suspenderse con arreglo a la ley, por lo que tal irregularidad conduce a la reposición del procedimiento.

Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, Novena Época, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Diciembre de 1997, Tesis: X.2o. J/2, p. 562.

Conforme a lo expuesto en la jurisprudencia transcrita, si un secretario encargado del despacho lleva a cabo una audiencia constitucional, debe dictar la sentencia correspondiente, al ser un solo acto, ya que en caso de que ésta sea dictada por el juez, se tendría que reponer el procedimiento para el efecto del dictado de la sentencia.

En este caso queda claro el supuesto en que se configura una contravención a lo establecido por la Ley de Amparo, en cuanto a la celebración de dos partes de un mismo acto por parte de dos funcionarios de un órgano jurisdiccional.

Ahora bien, a continuación se transcribe otra tesis de jurisprudencia vinculada con el tema que nos ocupa.

"AUDIENCIA CONSTITUCIONAL. SI LAS PRUEBAS Y ALEGATOS LOS RECIBE UN JUEZ DE DISTRITO Y LA SENTENCIA LA EMITE EN DIVERSA FECHA EL QUE LO SUSTITUYE, ELLO NO DA LUGAR A LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO, PORQUE NO SON ACTOS PROCESALES DISTINTOS, SINO UNO SOLO. El primer párrafo del artículo 155 de la Ley de Amparo dispone: "Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas, los alegatos por escrito y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público; acto continuo se dictará el fallo que corresponda.". De lo expuesto se infiere que la audiencia constitucional comprende los periodos de pruebas, alegatos y sentencia; ahora bien, si un Juez de Distrito recibe las pruebas y alegatos, y la sentencia la dicta en diversa fecha el Juez que legalmente lo sustituye, dicha sustitución no puede llevar a sostener que se trate de un diverso acto, pues conforme a la disposición transcrita se trata de un solo acto procesal, por lo que tal circunstancia no constituye violación a las reglas

fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de garantías que amerite su reposición, siempre y cuando el acta haya sido firmada."

Pleno, Novena Época, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Diciembre de 2000, Tesis: P/JJ. 129/2000, p. 7.

En la jurisprudencia anterior se plantea el supuesto en el cual un juez realiza la audiencia constitucional en la etapa de pruebas y alegatos, siendo otro juzgador quién posteriormente culmina el acto con la sentencia correspondiente.

Este caso es diverso al anterior, ya que finalmente el nuevo juzgador se encuentra sustituyendo legalmente al anterior y por lo tanto cuenta con la facultad para dictar la resolución en el juicio de que se trate, lo cual difiere de la circunstancia de ausencia por periodo vacacional del titular expuesto en la primer tesis citada.

Las dos tesis comentadas nos permiten plantear algunas directrices para aplicar al caso de los órganos jurisdiccionales itinerantes. En primer término la celebración de la audiencia, en sus etapas de pruebas y alegatos, se realiza en los juzgados de distrito encargados de integrar el expediente.

El juez de distrito itinerante, se encargaría de dictar la sentencia, pero no se actualiza el caso de una sustitución legal del juez que integró el expediente, de lo que en esta tesitura la sentencia podría ser objeto de reposición de procedimiento, para el efecto de que el juez que celebró la audiencia en sus primeras etapas realice la sentencia, o aquél que en ese momento cuenta con la competencia en el asunto.

En este sentido, el criterio que se ha sostenido es que finalmente el Consejo de la Judicatura Federal es la autoridad con facultades para designar la competencia de los órganos jurisdiccionales, conforme lo dispone la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y nuestra Carta Magna, de ahí que no se afecten las resoluciones dictadas por los juzgados itinerantes al encontrar su fundamento en los Acuerdos Generales dictados por el Pleno del Consejo.

Adicionalmente a la problemática de procedimiento, debemos recordar que la labor del juez no consiste únicamente en la aplicación de fórmulas como si se

tratara de recetas de cocina, donde basta con localizar algunos elementos y de manera casi automática se obtiene un resultado. El juzgador tiene una participación esencial en el desarrollo de un procedimiento, y es en el mismo en el que se gestan los elementos que permitirán la argumentación con que llegue a una decisión.

Por otra parte, los justiciables no tienen un beneficio directo con la función de los órganos itinerantes, ya que lo importante no es contar con una decisión judicial rápida, sino una que realmente considere los elementos aportados por las partes y de solución a la litis en todos sus extremos, en el tiempo que por su naturaleza sea el adecuado.

En su creación, al igual que en el caso de los órganos jurisdiccionales "A" y "B", el Consejo utilizó a funcionarios que acababan de acreditar los requisitos para asumir el cargo de juzgadores, dándoles como primera tarea la resolución de asuntos que no integraron, no obstante que la sentencia es el punto en el que se sintetiza un procedimiento, y establece los lineamientos en que deberá darse cumplimiento.

En un balance general, esta institución es efectiva para el abatimiento de rezago, así como taller de aprendizaje de nuevos jueces de distrito; pero no garantiza que el resultado cumpla con los requerimientos para que se hable de una impartición de justicia acorde con los principios constitucionales, además de ser incompatible con algunos principios procesales como la inmediatez entre las partes y el juzgador, y la unidad de la audiencia constitucional.

CAPÍTULO 4. PROPUESTA PARA DIRIGIR LA LABOR DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.

El Consejo de la Judicatura Federal, órgano encargado del gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha tenido una importante labor desde su establecimiento, innovando para cumplir sus tareas al hacer uso de medidas como la división temporal en órganos jurisdiccionales A y B, así como los juzgados de distrito itinerantes.

Esa labor ha quedado patente en las medidas descritas en el capítulo anterior, así como en el incremento en el número de órganos jurisdiccionales y modificación del territorio de los circuitos y distritos judiciales en los que ejercen jurisdicción los juzgados de distrito y tribunales de circuito.

Esto permite al Consejo ser la institución que ha logrado arraigarse dentro de la estructura del Poder Judicial, con base en el trabajo serio y comprometido, acorde a los principios que rigen su funcionamiento.

Ahora bien, a diez años del inicio de sus tareas, es un momento ideal para revalorar la regulación y atribuciones de esta institución, que le permitan un papel acorde con la necesidad de acceso a la justicia por parte de los mexicanos.

De manera prioritaria, se proponen dos premisas, las cuales acordes con la valoración de la información contenida en el presente trabajo, permitirían al Consejo de la Judicatura Federal proporcionar las herramientas para una impartición de justicia por parte de los órganos jurisdiccionales federales, y de esta manera, cumplir cabalmente con los principios contenidos en el artículo 17 constitucional.

4.1. La autonomía presupuestal.

En primer término tenemos el aspecto presupuestal del Poder Judicial de la Federación. Con esto nos referimos al establecimiento de las partidas destinadas dentro del Presupuesto de Egresos de la Nación a los órganos encargados de la impartición de justicia federal.

Al respecto es necesario reflexionar sobre cuál es la participación del Poder Judicial de la Federación en la determinación del presupuesto que se le asigna anualmente, comparándola con las atribuciones que en esta materia tienen los otros dos poderes.

4.1.1. Presupuesto de Egresos de la Federación.

El presupuesto, como señala Jacinto Faya Viesca, se integra por cuatro etapas, que son: la preparación, sanción, ejecución y control.¹³⁷ Así tenemos que en el caso del correspondiente al Poder Judicial de la Federación, quedan dentro de sus atribuciones la primera y tercera etapas, es decir, la preparación y control.

En el artículo 100 constitucional se establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la encargada de la elaboración de su propio presupuesto, mientras que el Consejo de la Judicatura Federal lo hará por los demás órganos, en tanto que el Tribunal Electoral, conforme al artículo 99 constitucional, elabora su propio proyecto.

Una vez que se cuenta con los tres proyectos de presupuesto, el Presidente del Máximo Tribunal es el encargado de enviarlo al Poder Ejecutivo, para que se integre dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.

Es así como en principio encontramos que en un documento singular se integran las necesidades de tres sectores del Poder Judicial de la Federación, siendo la más representativa la correspondiente al Consejo de la Judicatura Federal, por la cantidad de órganos que abarca, además de tratarse de la institución especializada en las materias administrativas inherentes a la función jurisdiccional.

En este punto inicia la intervención de otros poderes, cuando el Ejecutivo integra el presupuesto enviado por el Poder Judicial al proyecto de Presupuesto. Lo anterior atendiendo a que el artículo 74, fracción IV, segundo párrafo, reconoce como facultad exclusiva del Ejecutivo Federal la presentación tanto de la iniciativa de Ley de Ingresos, como del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De esta manera, en la primera fase de preparación de la partida del Presupuesto correspondiente al Poder Judicial de la Federación, intervienen tanto el Consejo de la Judicatura Federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación por parte del Poder Judicial, como el Ejecutivo Federal.

Posteriormente, luego de haber discutido, aprobado y enviado a la Cámara de Senadores el proyecto de Ley de Ingresos, la Cámara de Diputados, en ejercicio de una facultad exclusiva, procede al análisis y discusión del Presupuesto de Egresos, teniendo la libertad de hacer las modificaciones que considere necesarias. Se incluyen no sólo las partidas correspondientes al Ejecutivo, sino las que corresponden al Poder Judicial.

Actualmente, como parte de la composición plural de los órganos de gobierno, así como el reflejo de una auténtica independencia entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, se han analizado aspectos que la doctrina no había abordado con un criterio uniforme.

Nos referimos a la discusión sobre el derecho de veto del Ejecutivo en relación al Presupuesto de Egresos de la Federación, es decir, para hacer observaciones que deben ser consideradas por la Cámara de Diputados en los términos del artículo 72 constitucional.

La anterior problemática fue puesta a consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional 109/2004, en la que se determinó que el medio de control de constitucionalidad interpuesto por el Ejecutivo Federal era procedente y fundado, en términos de la siguiente consideración:

"Como corolario de la interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica, cuyo resultado converge en el contenido, sentido, razón de ser y finalidad de las normas inmersas en los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, las cuales, una vez

¹³⁷ FAYA Viesca, Jacinto, *Finanzas Públicas*, 5ª edición, México, Porrúa, 2000, p.200.

*discutidas y votadas, pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los Diputados presentes.*¹³⁸

Conforme al procedimiento descrito, el proyecto de egresos sobre el que comienza su planeación el Consejo de la Judicatura Federal, se encuentra sujeto a la intervención directa de los otros dos poderes, ya que el Legislativo puede realizar las reasignaciones que considere pertinentes, en tanto que el Ejecutivo puede solicitar la modificación para continuar con los proyectos que tuviese planteados.

Todo lo anterior constituye una fuerte limitante para que el Consejo realice sus tareas de manera eficaz, ya que la base de toda planeación se encuentra en los recursos con los cuales se cuenta para poderla llevar a buen término, atendiendo a las necesidades en la impartición de justicia.

Además, el Poder Judicial de la Federación no cuenta con algún medio para que el presupuesto que solicita sea reconsiderado por el órgano legislativo, a diferencia de la facultad de veto que se reconoce actualmente al Presidente de la República, lo cual lo ubica en una situación que va más allá del equilibrio de poderes y la cooperación de los mismos.

A fin de establecer un canal de comunicación con los poderes Legislativo y Ejecutivo, mediante Acuerdo General 18/2005, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, creó el Comité de Enlace y Comunicación Interinstitucional con los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, con carácter de temporal, y para garantizar una adecuada gestión del Consejo de la Judicatura Federal, para la aprobación de su presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2006; es decir, para realizar el cabildeo necesario para que se apruebe la partida presupuestaria solicitada.

Después de la experiencia aportada por dicho comité, por Acuerdo General 52/2005 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se creó la Coordinación de Enlace y Comunicación Interinstitucional con los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación y de las Entidades Federativas, conservando las

¹³⁸ Resolución de 17 de mayo de 2005, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 109/2004, disponible en la dirección electrónica: <http://www.scjn.gob.mx/transparencia/InformacionOtorgada/Juridica/Informacion01Pleno.asp>

atribuciones en la formulación del proyecto del presupuesto y su promoción, agregándose facultades para la realización de las gestiones necesarias, tendentes a la cooperación con las entidades estatales relacionadas con el cumplimiento de las tareas a cargo del Consejo.

4.1.2. Garantizar autonomía presupuestaria del Poder Judicial de la Federación.

Por las razones expuestas en el apartado anterior, consideramos pertinente el establecimiento de un porcentaje mínimo del presupuesto que se asigne al Poder Judicial de la Federación, e incluso una relación proporcional para el Consejo de la Judicatura Federal, respecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ya se han presentado con anterioridad proyectos similares en el Congreso de la Unión, sin éxito hasta el momento, como en el caso del proyecto de reforma a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, presentada el día 10 de julio de 2002 en el Senado de la República, en el que se proponía otorgar autonomía presupuestaria al Poder Judicial de la Federación al asignarle permanentemente en el Presupuesto de Egresos de la Federación una participación mínima equivalente al 2.5% del gasto programable. La anterior propuesta fue desechada argumentándose que el establecimiento de dicho porcentaje *"pondría en desventaja el sano desarrollo y funcionamiento de los otros órganos públicos."*¹³⁹

Dicho argumento no se considera suficiente en comparación de las ventajas que el porcentaje mínimo conlleva. En primer término, permitiría evitar que el presupuesto enviado por el Poder Judicial de la Federación (producto de una debida planeación que atiende a las necesidades de impartición de justicia), quede determinado por el grado de éxito del cabildeo en la Cámara de Diputados.

¹³⁹ Dictamen que desecha la iniciativa con proyecto de Decreto que reforma la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, presentada por el Sen. José Guillermo Herrera Mendoza, el día 12 de septiembre de 2002.

Otro argumento en contra de este modelo se encuentra en que "una vez que se establece un mínimo, se convierte rápidamente en un máximo"¹⁴⁰, con lo que se limitaría el presupuesto del Poder Judicial de la Federación al porcentaje que se determine.

Este elemento podría presentarse, pero el que dicho vicio no llegue a suceder dependería de la constante comunicación mediante las áreas de enlace correspondientes, dejando la posibilidad de alcanzar una mayor cantidad del presupuesto siempre que la circunstancia socio-económica así lo permita, y que las necesidades del Poder Judicial de la Federación así lo justifiquen.

Lo anterior no implica que se deje de lado la obligación de justificar cuáles son los proyectos en que se piensa aplicar el presupuesto, y mucho menos que se deje de estar sujeto a la fiscalización del debido ejercicio del mismo.

Ahora bien, para establecer el porcentaje necesario para el Poder Judicial Federal, es necesario referirnos al que le ha correspondido en Presupuestos de Egresos de la Federación de años anteriores.¹⁴¹

Año		2002	2003	2004	2005
PEF		1,483,334,300,000	1,524,845,700,000	1,650,505,100,000	1,818,441,700,000
PJF	Total	15,363,610,906	17,732,064,509	19,400,049,906	21,037,847,396
	Porcentaje	1.05%	1.16%	1.18%	1.16%
CJF	Total	12,844,634,514	14,858,663,531	16,281,202,004	16,932,450,064
	Porcentaje	0.88%	0.97%	0.99%	0.83%
SCJN	Total	1,855,978,362	1,869,232,025	2,206,313,904	2,929,639,477
	Porcentaje	0.13%	0.12%	0.13%	0.16%
TEPJF	Total	683,000,000	1,004,168,953	912,534,000	1,175,557,837
	Porcentaje	0.05%	0.07%	0.06%	0.06%

Conforme con el cuadro anterior, el porcentaje destinado al Poder Judicial de la Federación respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado ha sido del 1.05% al 1.18% del año 2001 al 2005.

¹⁴⁰ Fundación Internacional para Sistemas Electorales y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, "Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judiciales", en *Sistemas Judiciales*, Publicación semestral del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Año 2, N° 4, pp. 4-33.

¹⁴¹ Presupuesto de Egresos de la Federación 2005; y "Matriz General de Datos de Estadística Judicial 2001-2004" disponible en la página de la Unidad de Estadística y Planeación Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, http://www.cjf.gob.mx/uepj/indicadores_de_productividad.pdf.

Ahora bien, no han sido suficientes para poder alcanzar a cubrir la demanda de justicia federal y del funcionamiento del resto de órganos auxiliares del Consejo, de ahí que consideremos que el porcentaje mínimo debería ser del 1.5% del total del Presupuesto de Egresos de la Federación.

A diferencia de algunas de las iniciativas que se han presentado, opinamos que para realizar esta reforma no basta con que se contemple dentro del texto de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, sino que sería necesaria una reforma al texto constitucional, específicamente al artículo 74, fracción IV, en el que se consagrara la obligación que dentro del presupuesto aprobado se tuviera como requisito que al Poder Judicial de la Federación se asignara un porcentaje mínimo del 1.5%.

Si no se llegara a alcanzar esta propuesta, consideramos que para encontrar condiciones de equidad entre los tres poderes, habría que adicionar al texto del artículo 100 constitucional, en su último párrafo, la atribución del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de formular observaciones sobre el proyecto que envíe la Cámara de Diputados al Presidente de la República, en caso de que se hubiera modificado el proyecto enviado para su discusión, y que dichas observaciones sean discutidas conjuntamente con las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo.

La atribución a la que se hace referencia sería una especie de derecho de veto, exclusivamente para el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación. Esto toda vez que en caso de que la Cámara de Diputados realice asignaciones del presupuesto que en un principio proyectó el Poder Judicial de la Federación, éste se encuentra imposibilitado, conforme al procedimiento vigente, de hacer cualquier alegato en defensa de sus proyectos.

Lo anterior atendiendo a que el Ejecutivo Federal únicamente conjunta el proyecto del Judicial, sin encontrarse obligado a defender o argumentar a favor del proyecto que los órganos judiciales federales remitan.

Debemos recordar que dentro de un Estado que cada vez va dejando al campo de los particulares gran parte de las tareas que en algún momento histórico aglutinó, la impartición de justicia prevalece como una de las tareas que se

mantienen dentro de sus atribuciones, y el Poder Judicial es el encargado de velar por su cumplimiento, siendo necesario dotar de autonomía de gestión su actuar, garantizando su independencia y permitiendo una mejor planeación para que el Consejo de la Judicatura Federal pueda atender con pertinencia las necesidades de los órganos jurisdiccionales.

Actualmente, mediante reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se creó el Fondo para el Apoyo en la Administración de Justicia, conformado por donaciones o aportaciones, los ingresos provenientes de la enajenación de inmuebles y bienes decomisados en procesos penales federales, los intereses que se generen por las inversiones que se hagan de los depósitos en dinero o en valores que se efectúen ante los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, y los ingresos que se produzcan por la administración de valores o los depósitos en dinero.¹⁴²

Al respecto esta medida se instituye como un medio por el cual el Poder Judicial de la Federación podrá obtener ingresos que tendrían que destinarse a sufragar gastos que origine su administración; a la adquisición, construcción y remodelación de bienes inmuebles destinados a sedes de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación; a comprar, rentar, reparar o mantener el mobiliario y el equipo necesario para el funcionamiento de las sedes jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, y a capacitación, mejoramiento y especialización profesional del personal del Poder Judicial de la Federación.

No obstante que esta medida implica obtener recursos económicos para atender áreas aspectos que requieren atención prioritaria, se considera que la misma no es idónea, al implicar que el Consejo de la Judicatura Federal, que en términos del artículo 245 es el encargado de la operación y administración del fondo, realice tareas que tengan como objetivo generar ingresos, lo que no es compatible con sus actuales atribuciones, limitadas a la administración de los recursos que se aprueban por conducto del procedimiento presupuestario.

¹⁴² Diario Oficial de la Federación, martes 14 de febrero de 2006.

4.2. Obtención de información veraz, completa y oportuna.

El siguiente pilar que consideramos que debe ser atendido para que el Consejo cuente con medidas tendentes al acatamiento del contenido del artículo 17 constitucional, consiste en la información con la que cuenta, para la realización de estudios que permitan tomar las medidas adecuadas en los lugares donde sean pertinentes.

Ahora bien, para contar con dicha información no es necesario que el órgano jurisdiccional tenga que ver destinada una considerable parte de su tiempo en su cuidado, cuando su labor esencial es la de la impartición de justicia. Es decir que no por cuidar la forma se tiene que descuidar el fondo.

No se debe perder de vista que lo importante no es determinar que tan bien o mal reporta su trabajo el juzgado de distrito, tribunal unitario o tribunal colegiado, sino que en su actuar se realice una labor de calidad y que, en beneficio de los justiciables, se cubran los extremos del artículo 17 constitucional.

4.2.1. Controles a cargo de los órganos jurisdiccionales.

Actualmente, además de la labor cotidiana en el trámite, estudio, resolución y cumplimiento de cada uno de los asuntos que los órganos jurisdiccionales tienen a su cargo, deben cumplir con los siguientes controles de su función:

A) Libros de Gobierno.- Este sistema de control es uno de los de mayor arraigo dentro de los órganos jurisdiccionales. Se encuentran regulados por el Acuerdo General 34/2000, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal¹⁴³, que suplió al Acuerdo 6/89 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El mencionado acuerdo establece cuales son los formatos de los libros de gobierno para los juzgados de distrito, tribunales unitarios y tribunales colegiados, en los que se registran los datos generales del asunto, en orden consecutivo, así como datos trascendentes dentro del proceso, para contar con

¹⁴³ Este Acuerdo General ha sido modificado posteriormente por el Consejo de la Judicatura Federal mediante los Acuerdos Generales 2/2001, 29/2001 y 7/2005, para realizar ajustes en los campos contenidos en los libros de gobierno.

la información necesaria para identificar el estado de cada asunto, teniendo gran utilidad para el titular del órgano jurisdiccional al ofrecer un panorama general de cada expediente.

B) Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.- Mediante este sistema el Consejo de la Judicatura Federal ha aplicado las herramientas que ofrecen los avances tecnológicos actuales para la obtención de información. Fue mediante el Acuerdo General 28/2001 que se estableció como programa automatizado de captura y reporte de datos estadísticos sobre el movimiento de asuntos del conocimiento de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, haciendo obligatorio su uso para Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito.

C) Estadística Judicial.- Como referimos en el primer capítulo, al mencionar el contenido de la Constitución de Cádiz, la estadística judicial es uno de los sistemas que históricamente se han utilizado para contar con un seguimiento del funcionamiento de cada órgano jurisdiccional, información que en su momento era concentrada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que actualmente se encuentra a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, específicamente, por la Unidad de Estadística y Planeación Judicial. El Acuerdo General 88/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, estableció la obligación de los órganos jurisdiccionales de rendir dicha información mediante el portal del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.

D) informes Circunstanciados para Visitaduría Judicial.- Tal y como se mencionó en el apartado correspondiente a la Visitaduría Judicial, dentro del capítulo 3 del presente trabajo, anualmente cada juzgado de distrito y tribunal de circuito debe rendir un informe circunstanciado en el que reporta la actividad desarrollada durante el lapso que la visita abarque. Asimismo, deben enviar la información solicitada por la Visitaduría, previo a la realización de la visita física.

Así dentro de sus obligaciones extra-jurisdiccionales, el órgano debe atender a ciertos controles obligatorios, adicionales a los que se lleven dentro de su organización interna.

No se pone en duda en ningún momento la utilidad de cada uno de los controles referidos, pero habría que revalorarlos para lograr que su cumplimiento no constituya una carga de trabajo que infuya de forma negativa en el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, en detrimento de la impartición de justicia.

De los cuatro controles mencionados en los párrafos precedentes, el primero, consistente en los libros de gobierno, resulta esencial para el seguimiento interno de cada uno de los asuntos, y es de utilidad principal para la organización del órgano, y para las revisiones efectuadas por la Visitaduría Judicial. Además de constituir un elemento básico para llevar un registro histórico de los asuntos que han sido tramitados dentro de los órganos jurisdiccionales federales.

Por otra parte, los informes circunstanciados que deben realizar para cumplir con las revisiones efectuadas por la Visitaduría, cumplen el propósito de verificar cuál es el control interno que lleva el juzgado o tribunal para que posteriormente, los miembros de dicho órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal realicen los estudios correspondientes, sobre el funcionamiento y necesidades del órgano visitado.

La conformación de estos informes circunstanciados permiten realizar una evaluación periódica del funcionamiento del órgano, y la misma debe encontrarse bajo la supervisión de su titular, como informe del estado que guardan los asuntos a su cargo, conforme los criterios de los listados que para el efecto solicita la Visitaduría.

Es así como en nuestra opinión, deben continuar siendo los titulares de los órganos jurisdiccionales quienes realicen la conformación de estos informes para que posteriormente sea la Visitaduría Judicial la encargada de realizar la revisión de la consistencia de los mismos.

4.2.2. Integrar Estadística Judicial con la Información diaria del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.

Lo expresado en los párrafos precedentes, nos deja con dos controles: el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes y la Estadística Judicial. Como se mencionó, actualmente el segundo de estos controles se rinde haciendo uso del portal electrónico del primero.

Ambos sirven para que se realicen las evaluaciones correspondientes de la función del órgano del que se trate, por parte del Consejo de la Judicatura Federal. Originalmente, la estadística judicial se estableció como el medio por el cual de manera periódica, la institución encargada de la determinación de medidas tendentes a la debida administración de justicia contara con la información necesaria para los análisis y proyecciones correspondientes.

No obstante el inconveniente de la estadística, conforme al sistema que tradicionalmente se ha seguido, se encuentra en la disponibilidad oportuna de la información, así como en los criterios para su integración. Al respecto, el mundo jurídico nos ofrece un sinnfin de posibilidades que son encuadradas dentro de criterios estadísticos, que en ocasiones ocasionan la divergencia de opiniones sobre su interpretación.

En cambio, haciendo uso de la tecnología con que cuenta actualmente el Poder Judicial de la Federación, el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes se muestra como un medio más completo, por medio del cual el Consejo de la Judicatura cuenta con la información precisa y oportuna para poder desarrollar las tareas a su cargo.

Incluso, conforme al Acuerdo General 31/2005 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, la utilidad del sistema va más allá de constituir una herramienta para las áreas competentes del Consejo cuenten con información pertinente, extendiéndose su acceso al público en general, constituyendo un importante paso hacia la transparencia y acceso a la información de los órganos jurisdiccionales.

Habría que revalorar la posibilidad de integrar la estadística judicial, dentro de la información diaria, expediente por expediente, que se vierte en el Sistema

Integral de Seguimiento de Expedientes, toda vez que este último contiene información más precisa y permite estudios que consideren un amplio espectro de factores.

4.2.3. Propuesta para el manejo del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.

La problemática de este medio de hacerse de información es que implica la captura de gran parte del trabajo diario realizado por el órgano, quedando bajo la responsabilidad del titular del mismo el debido llenado de los campos incluidos, conforme a lo dispuesto dentro del Acuerdo General 28/2001, constituyendo esta etapa de captura la base para la utilidad de la información contenida en el sistema.

La obligación anterior implica que, además de sus tareas jurisdiccionales, el órgano debe cuidarse no sólo de acordar y resolver correctamente, sino de reportarlo cubriendo todos los requerimientos que el sistema le haga.

Así, no obstante atender la carga de trabajo que se presente en un día, debe cuidar incluir dentro del sistema cada dato necesario, además de las listas que realiza de manera cotidiana.

Para esta tarea, eminentemente de captura, cada órgano jurisdiccional cuenta, dentro de la estructura de su plantilla con un Analista Jurídico SISE, anteriormente denominado Oficial Judicial SISE.

En este caso nuestra propuesta consiste en que este funcionario, en lugar de formar parte del órgano jurisdiccional, sea un empleado del Consejo de la Judicatura Federal, específicamente bajo la estructura de la Unidad de Estadística y Planeación Judicial, área encargada de la administración de la información contenida en el sistema.

Con esta propuesta se pretende descargar de las responsabilidades del órgano jurisdiccional, la captura de la información relevante de cada uno de sus asuntos, atendiendo a que de manera interna este control ya se lleva dentro del propio juzgado o tribunal. Así se privilegiaría que el órgano se aboque a la atención de los asuntos que son puestos a su consideración, y no en la atención de demasiados controles de su función.

Estos funcionarios tendrían que contar con la preparación especializada en los criterios para el manejo del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, así como en las funciones de cada tipo de órgano jurisdiccional bajo la competencia del Consejo de la Judicatura Federal.

De esta forma, en caso de haber alguna irregularidad en la información contenida dentro del sistema, sería responsabilidad del funcionario adscrito al órgano jurisdiccional su rectificación, sin necesidad de distraer la atención del titular del juzgado de distrito o tribunal de circuito para subsanar las omisiones o errores que en su caso hubiera en la captura.

Esta medida no implicaría una erogación extra para el Consejo de la Judicatura Federal en la necesidad de contrataciones masivas, ya que actualmente se cuenta con dichas plazas autorizadas en cada órgano; pero sí una reestructura que beneficiaría la labor cotidiana de cada órgano jurisdiccional.

Resultaría necesario que el funcionario del Consejo de la Judicatura Federal, encargado de la captura en el sistema, adscrito a cada órgano, cuente con la aprobación del titular del órgano jurisdiccional, toda vez que tendría acceso a información y documentación de vital importancia. Cabría la posibilidad de solicitar su remoción al Consejo en caso de cometer faltas en el manejo de los expedientes a los cuales tendría acceso.

Esta propuesta consolidaría la información que tendría a su disposición el Consejo de la Judicatura Federal, para dictar las medidas necesarias que permitan que cada órgano jurisdiccional cuente con las herramientas para una impartición de justicia acorde con las características contenidas en el artículo 17 constitucional; sin que su obtención constituya una carga adicional a las funciones del juzgado o tribunal y detrimento en su labor jurisdiccional.

4.3. Actividad relacionada con el número, especialización y jurisdicción de los órganos jurisdiccionales.

Al contar con la autonomía presupuestaria propuesta, el Consejo de la Judicatura Federal se encontraría en posibilidades de realizar una planeación oportuna, basándose en la información obtenida mediante el Sistema Integral de

Seguimiento de Expedientes, sin que implique una carga adicional en el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales.

Ahora bien, las medidas que ha implementado el Consejo de la Judicatura Federal, a partir del inicio de sus funciones han tenido un importante efecto positivo en cuanto al equilibrio de cargas de trabajo entre los órganos jurisdiccionales y el abatimiento del rezago.

No obstante, se considera que es necesario emprender una labor frontal privilegiando no solo la cantidad de asuntos y la rapidez de su resolución, sino la calidad en la impartición de justicia.

Claro que durante los diez años que tiene la institución del Consejo se han tomado medidas con este objetivo, baste hacer la comparación entre la estructura del Poder Judicial de la Federación antes de la creación de esta institución (Anexo 10) y la que actualmente presenta (Anexo 11).

Con los elementos materiales y humanos a disposición del Consejo, se debe establecer la manera de responder a la necesidad de impartición de justicia de la población, lo cual no implica necesariamente la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, sino un análisis crítico de su estructura.

Para ello es necesario contar con canales de comunicación con los consejos de la judicatura locales o áreas de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas encargadas de los aspectos administrativos.

Lo anterior, retomando la analogía formulada por José de Jesús Gudiño Pelayo, porque *"tenemos un sistema cuadrangular de acceso a la justicia, lo que significa que los justiciables, cualquiera que sea su asunto y sin menoscabo de la cuantía y trascendencia del mismo, tienen acceso a todas las instancias que establece nuestro sistema procesal, incluso, y de modo principal, el amparo"*,¹⁴⁴ es decir que el intercambio de información entre órganos federales y locales atiende al papel que actualmente juegan los primeros, en especial los Tribunales Colegiados, que se han convertido en una tercera instancia respecto de los procedimientos locales.

¹⁴⁴ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Ingeniería Judicial y Reforma del Estado*, 2ª edición, México, Porrúa, 2003, p.56.

Con esta información se permitiría relacionar los datos que identifiquen las necesidades y tendencias de cada región, preparando las herramientas necesarias para atenderlas de forma adecuada.

En este mismo tenor, el 2 de diciembre de 2005 se emitió la "Declaración de *Jurica*", mediante la cual los integrantes del sistema nacional de impartidores de justicia se comprometieron a establecer una cooperación para mejorar su labor al servicio de la sociedad.

Este sistema se conforma por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Judicial de la Federación, los Poderes Judiciales de las entidades federativas, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Superior Agrario, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, los Tribunales Electorales y de lo Contencioso Administrativo, las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales de Arbitraje.

Esta tarea puede ser realizada por la Coordinación de Enlace y Comunicación Interinstitucional con los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación y de las Entidades Federativas, de reciente creación, para lo cual se necesita que se establezca de manera precisa, y no general, como se contempla en el Acuerdo General 52/2005, que en el segundo párrafo de el Segundo punto de acuerdo señala:

*También tendrá a su cargo, en los asuntos que le indique el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, las gestiones de enlace y comunicación con la propia Cámara de Diputados, con el Senado de la República, con las Legislaturas de las Entidades Federativas, con las dependencias de la Administración Pública Federal, y con los Poderes Ejecutivos de los Estados y del Distrito Federal, que resulten necesarias para el mejor cumplimiento de las atribuciones que corresponde ejercer al propio Consejo.*¹⁴⁵

A continuación se exponen tres tareas que pueden ser atendidas puntualmente por el Consejo de la Judicatura Federal, y que permitirían un mejor acceso a la justicia impartida por los juzgados de distrito y tribunales de circuito.

¹⁴⁵ Acuerdo General 52/2005, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

4.3.1. Especialización de los órganos jurisdiccionales.

Otra de las prioridades, a nuestro parecer, es la especialización de los órganos jurisdiccionales en los circuitos judiciales y distritos donde se permita atendiendo a la materia de los asuntos que se ventilan en esa jurisdicción.

Esta medida es de gran utilidad atendiendo a la complejidad de los procedimientos que se tramitan en los órganos jurisdiccionales federales. Al respecto, José de Jesús Gudiño Pelayo ha destacado como ventajas de la especialización, entre otras, las siguientes:¹⁴⁶

- Se abrevian los tiempos de resolución;
- Permite profundizar en aspectos técnicos, mejorando la calidad y excelencia de las resoluciones;
- Una mejor evaluación de las necesidades de impartición de justicia en cada materia;
- Implica la preparación especializada de los titulares de los órganos jurisdiccionales; y,
- Disminuye la probabilidad de revocación de decisiones judiciales en razón del mayor conocimiento en la materia.

De los beneficios precisados se deduce el efecto que esta medida tiene para los justiciables, permitiendo condiciones favorables para el acceso a la justicia.

Ahora bien, en cuanto a los tribunales colegiados de circuito, el Consejo de la Judicatura Federal ha implementado en el año 2005, la especialización en gran parte de ellos, contando actualmente con 124 de los 172 órganos colegiados en funciones (Anexo 12).

En el caso de los tribunales unitarios de circuito, sólo en el Primer Circuito se ha introducido, contando con cinco en materia penal y dos en materias civil y administrativa. Para estos órganos se propone otra medida diversa a la especialización, atendiendo al bajo nivel de ingreso que en algunos lugares se presentan.

¹⁴⁶ Gudiño Pelayo, José de Jesús, "La especialización como condición para la excelencia de los Tribunales Colegiados de Circuito", en *Lex*, 3ª época, Año VIII, Septiembre de dos mil cuatro, pp. 4-10.

Pero aún queda pendiente introducir esta organización dentro de los juzgados de distrito, toda vez que sólo los Circuitos Primero y Cuarto cuentan con todos sus órganos jurisdiccionales de este tipo con especialización, en tanto que los Circuitos Segundo, Tercero y Vigésimo solo los tienen parcialmente. (Anexo 13)

Estos constituyen el campo en el cual se debe enfocar la atención para concretar la especialización en todos los órganos posibles. Esta figura puede establecer las bases para otras propuestas que se encuentran en debate para reformar nuestro sistema de impartición de justicia, como son los jueces sin rostro, medida que se encuentra vigente en otros países con lo que se trata de garantizar la seguridad del juzgador frente a la naturaleza de los asuntos que debe resolver, en especial los relacionados con delitos contra la salud y delincuencia organizada, ambos de carácter federal.

Asimismo, al contar con órganos especializados, se puede evaluar con criterios más precisos las necesidades de cada uno, además de facilitar la aplicación de la tercer propuesta contenida en el presente trabajo, relativa al establecimiento de plantillas tipo, la cual se desarrolla adelante en el presente capítulo.

4.3.2. División del territorio nacional en Circuitos y Distritos Judiciales.

Otra medida que podría ser considerada por el Consejo de la Judicatura Federal, consiste en la revaloración de los límites territoriales de los Circuitos y Distritos Judiciales, en los cuales ejercen jurisdicción los juzgados de distrito y tribunales de circuito.

Lo anterior toda vez que en términos del artículo 94 constitucional, sexto párrafo, y 81, fracciones IV y VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es facultad del Consejo de la Judicatura Federal, la determinación de los límites territoriales de la geografía jurisdiccional.

En un principio el Consejo trabajó modificando los Acuerdos 1/1993 y 1/1994 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en veintitrés ocasiones durante casi cuatro años, siendo hasta el Acuerdo General 16/1998 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que dejó atrás los ordenamientos del Máximo Tribunal.

El acuerdo 16/1998 fue modificado setenta y dos veces durante un periodo mayor a tres años, hasta que se dictó el Acuerdo General 21/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que dejó sin efectos al primero, y es el que actualmente marca los límites territoriales de las jurisdicciones y número de órganos jurisdiccionales.

Cabe hacer la reflexión sobre la necesidad de contar con un nuevo acuerdo que retome las noventa y un modificaciones de que ha sido objeto el que actualmente se encuentra vigente, además de cumplir más de cuatro años de vigencia. Mantener un acuerdo con tantas modificaciones implica que la información sea confusa para todo aquel interesado en adquirirla.

Ahora bien, si se analiza la estructura de los veintinueve circuitos judiciales, se observa que en cada uno se encuentra, al menos, un órgano jurisdiccional de cada tipo, es decir, juzgado de distrito, tribunal unitario de circuito y tribunal colegiado de circuito.

No obstante, debido a la evolución que se ha tenido en cuanto a la competencia de cada uno de estos órganos, con motivo de las reformas constitucionales y legales referidas dentro de los capítulos 2 y 3 del presente trabajo, se ha presentado el fenómeno de contar con pocos ingresos de asuntos en algunos tribunales unitarios de circuito.

Resulta claro que el nivel de ingreso que se presenta en un lugar determinado no es imputable a los juzgadores, quienes deben atender todos los juicios de su competencia, sin importar su cantidad.

Es aquí donde de manera más clara se debe reflejar la labor del Consejo, al optimizar las herramientas con que cuenta el Poder Judicial de la Federación, buscando que se aproveche el potencial de cada órgano jurisdiccional.

Como posible solución para este fenómeno, se propone el establecimiento de una división territorial similar a la existente cuando se introdujo la figura de los tribunales colegiados de circuito; con esto nos referimos al reestablecimiento de Circuitos Judiciales en Amparo, y otros en Apelación.

De esta forma se contaría con tres niveles en la división territorial del país para efectos de la jurisdicción de los órganos jurisdiccionales federales. Por un lado,

para los juzgados, se contaría con los Distritos Judiciales; en tanto que habría Circuitos Judiciales en materia de Apelación para los tribunales unitarios, y Circuitos Judiciales en materia de Amparo para los tribunales colegiados.

En la aplicación de este esquema, los Circuitos en que se divide actualmente el territorio nacional pueden establecerse como los correspondientes a la materia de Amparo, considerando la relevancia que los tribunales colegiados de circuito han adquirido en la resolución de asuntos provenientes del fuero común.

Para la determinación de los Circuitos Judiciales en materia de Apelación, se tendrían que detectar cuáles son los tribunales que menos cantidad de ingreso reportan de manera constante, para que su jurisdicción se integre a alguna otra cercana, tomando como referencia la conformación que anteriormente han tenido los Circuitos Judiciales.

Esto último, toda vez que ya existe el precedente de haberse conformado una jurisdicción con determinados límites para un órgano jurisdiccional. Igualmente se debe concatenar con información relativa a los medios de comunicación y centros de población involucrados, buscando que la aplicación de esta propuesta no tenga un efecto negativo sobre el acceso a la justicia, sino la optimización de los medios con que cuenta el Poder Judicial para responder a la demanda de justicia federal.

4.3.3. Establecimiento de plantillas tipo para cada órgano jurisdiccional.

A nivel de organización interna de cada juzgado de distrito y tribunal de circuito, el Consejo de la Judicatura Federal, haciendo uso de la experiencia adquirida en los años que lleva en funciones, así como de la información aportada por los órganos, podría establecer las plantillas que deben conformar cada órgano jurisdiccional.

Actualmente, no existe disposición expresa en la Constitución, únicamente refiere la facultad de los Jueces y Magistrados federales de nombrar y remover a los respectivos funcionarios y empleados, respetando los lineamientos de la

carrera judicial, establecida en el artículo 97 constitucional, cuarto párrafo, segunda parte.

En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se encuentra en los artículos 28, 33 y 42, al abordar la integración de los tribunales unitarios, tribunales colegiados y juzgados de distrito, respectivamente, y establece que el número de secretarios, actuarios y empleados se encuentran sujetos a lo establecido en el presupuesto.

Es así como se ha forjado la libertad del titular de cada órgano jurisdiccional de organizar a su personal, teniendo como marco las atribuciones que la Ley Orgánica atribuye a cada funcionario y el personal que autoriza el Consejo de la Judicatura Federal.

Continuamente, los jueces y magistrados realizan peticiones a la Comisión de Administración del Consejo de la Judicatura Federal, para que ampliar su plantilla, esgrimiendo aumento en carga de trabajo y la imposibilidad de hacerle frente de forma óptima. Posteriormente, el Consejo analiza la petición y determina su procedencia.

Como resultado de esta práctica, las plantillas de personal son dispares de un lugar a otro, incluso por momentos se presentan variaciones entre órganos de la misma residencia y competencia, lo que dificulta la valoración de las necesidades y desempeño del órgano jurisdiccional, en su conjunto y por funcionario.

Para poder realizar oportunamente sus tareas sin depender totalmente de la autorización del Consejo en materia de personal, los titulares de los órganos jurisdiccionales hacen uso de su personal sin una clara organización y reparto del trabajo, por ejemplo, al utilizar a los oficiales judiciales y actuarios para proyectar, o al contar con "*meritorios*"¹⁴⁷ en su estructura.

Con esto no se está diciendo que un oficial judicial o actuario judicial que se encuentre en un proceso de aprendizaje para poder avanzar dentro del esquema de carrera judicial pueda comenzar con prácticas en el órgano donde se encuentra

¹⁴⁷ La figura de los "*meritorios*" se ha constituido en la práctica de los órganos jurisdiccionales, siendo personal que no se encuentra dentro de su plantilla, por lo que no cuenta con nombramiento ni un sueldo por su trabajo, pero que auxilia en las funciones del juzgado de distrito o tribunal de circuito en espera de un futuro nombramiento.

adscrito, pero no debe abusarse de este recurso, desnaturalizándolo y manteniendo personal con tareas diferentes a las que de hecho realiza.

Para esa preparación y capacitación se cuenta con el Instituto de la Judicatura, el cual proporciona elementos teóricos y prácticos en la formación del personal judicial. En cuanto a los "meritorios", en nuestra opinión es preferible evitarlos, y fomentar la participación de prestadores de servicio social en las funciones de los órganos jurisdiccionales.

Dentro de la cultura de transparencia en la función gubernamental y de la profesionalización de la labor de los órganos jurisdiccionales, el proceso para el establecimiento de las plantillas y las prácticas descritas ya no deben tener cabida.

En lugar de hacer mini-plantillas o macro-plantillas en relación con la demanda de impartición de justicia que tenga lugar en cada órgano, se tendría que establecer una plantilla tipo, de tal forma que lo que varíe es la cantidad de juzgados de distrito o tribunales de circuito con residencia en cada distrito o circuito judicial.

Con la experiencia adquirida durante la existencia del Consejo de la Judicatura Federal, así como con la información recabada dentro del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, se cuenta con los elementos necesarios para analizar el establecimiento de plantillas tipo de cada órgano, en razón de su especialización y competencia por territorio.

Esta medida no implica detrimento a la independencia de cada juzgador, ya que se mantiene su atribución para decidir las personas que integren la plantilla correspondiente, conforme con los lineamientos de la carrera judicial. El efecto se traduce en la optimización de la organización interna de cada órgano.

4.4. Fortalecimiento del Instituto de la Judicatura.

El factor esencial para garantizar el acceso a la justicia establecido en el artículo 17 constitucional se encuentra dentro de las funciones del Instituto de la Judicatura, en su carácter de órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal.

Ya en la actualidad, esta institución constituye un pilar en la capacitación y selección del personal del Poder Judicial de la Federación, pero aún quedan cuestiones por perfeccionar.

Resulta necesario que se tome conciencia en cada órgano jurisdiccional de la importancia de la constante preparación de sus integrantes, y dejar en el pasado la idea de que con la práctica y años dentro de un juzgado de distrito o tribunal de circuito es suficiente, toda vez que esta última idea propicia vicios arraigados en su funcionamiento.

Dentro de esos vicios se encuentra la incapacidad de modificación y constante evaluación de los procedimientos, ya que la costumbre hace que se mantengan viejos métodos y criterios que ya no responden al cambiante mundo del derecho.

Con el fortalecimiento del Instituto de la Judicatura, se garantiza que la impartición de justicia se encuentre en manos de profesionales en derecho que cuenten con los elementos teóricos y prácticos óptimos para el mejor ejercicio de sus funciones.

Además, en el marco del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, aprobado en agosto de 2004, los funcionarios judiciales obtienen elementos para garantizar que sus tareas se realicen atendiendo a los principios de independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y excelencia.

Como primer punto, se necesita ampliar el rango de funcionarios que deben contar con preparación proporcionada por esta Institución. Es cierto que la carrera judicial tiene como primer categoría la de actuario judicial, pero en razón de la dinámica de trabajo en los juzgados de distrito y tribunales de circuito, es necesario que los oficiales judiciales sean objeto de capacitación en el Instituto.

Por lo que respecta a las personas que se encuentran en alguna de las categorías de la carrera judicial, debe establecerse como obligación tomar determinado número de cursos al año, y se propone de manera tentativa que fueran dos.

Esta es una medida común en aquellas actividades que requieren de constante actualización y capacitación, como en el caso de los contadores públicos

certificados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o los profesores que se encuentran en el sistema de escalafón magisterial.

Para llevar a cabo esta medida, el Instituto de la Judicatura cuenta actualmente con un campus virtual, facilitando que aquellos funcionarios que no tengan la disponibilidad de tiempo puedan realizar los estudios desde alguna computadora con acceso a internet.

De manera adicional, el Instituto tendría que ofrecer una variedad de cursos de actualización que permitan que el personal de los órganos jurisdiccionales cuente con opciones suficientes. Para lo anterior el Instituto cuenta con convenios de cooperación con diversas instituciones de educación superior, además de la experiencia que pueden proporcionar los jueces y magistrados en términos del Acuerdo General 27/2004 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

En cuanto a los cursos de preparación para los candidatos a titulares de órganos jurisdiccionales, podrían introducirse asignaturas sobre administración de personal, ya que del éxito en la motivación y organización del juzgado de distrito o tribunal de circuito, depende la calidad del trabajo.

Debe recordarse que un titular no se encuentra ejerciendo un empleo donde sólo debe cumplir algunas tareas, sino que se trata de una figura de gran importancia social que asume la dirección de un grupo de colaboradores con una tarea en común: la impartición de justicia que demanda la población.

Resulta claro que aun es difícil encontrar el método infalible para la selección de juzgadores que cuenten con lo que Manuel Atienza a denominado "*virtudes judiciales*"¹⁴⁸ y con los elementos para impartir justicia conforme se requiere; pero en la medida que logre el Consejo de la Judicatura Federal, mediante el Instituto de la Judicatura, que la constante preparación y compromiso con el aprendizaje se incorporen a la práctica judicial, se seguirá teniendo jueces de distrito y magistrados de circuito que proporcionen un debido acceso a la justicia federal.

¹⁴⁸ Cfr. ATIENZA, Manuel, *Cuestiones Judiciales*, 1ª edición, México, Distribuciones Fontamara, 2001, pp. 119-147.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- En los textos constitucionales de la historia de nuestro país, a partir de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, se encuentran algunos elementos relacionados con el derecho al acceso a la justicia de manera dispersa.

En el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 se desglosaron de algunas características de la impartición de justicia: pronta, completa e imparcial. Posteriormente reaparece como garantía constitucional de los gobernados, en el artículo 17 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, donde se estableció que los tribunales se encontrarían expeditos para cumplir con sus funciones, así como la gratuidad en la impartición de justicia.

El derecho al acceso a la justicia se consagró en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, respetando en general el texto constitucional de 1857 y adicionando que la justicia se tendría que impartir en los plazos y términos fijados en la ley. Posteriormente, por virtud de la reforma de 1986 al artículo 17 constitucional, se ubicó el derecho al acceso a la justicia en su segundo párrafo y retomó las características que en el Acta Constitutiva de 1824 se le habían atribuido.

SEGUNDA.- Atendiendo a la evolución que ha tenido el derecho al acceso a la justicia en la historia constitucional mexicana, la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado en diversos momentos al respecto, y su regulación en instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional se establece que la impartición de justicia debe cumplir los siguientes requisitos:

- **Expedita.-** sin obstáculos para acceder a los órganos competentes;
- **Pronta.-** dentro de un lapso acorde con la naturaleza del asunto a resolver;
- **Completa.-** sin dejar de atender a lo expresado por las partes;
- **Imparcial.-** resolviendo con base en el derecho; y,
- **Gratuita.-** los justiciables no entregarán emolumentos a los juzgadores.

TERCERA.- El Poder Judicial de la Federación en nuestro país ha contado con tres modelos de administración y gobierno interno: una Secretaría de Justicia, como dependencia del Poder Ejecutivo; la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de órgano de mayor jerarquía; y el Consejo de la Judicatura Federal, como órgano integrante del propio Poder Judicial y especializado en tareas administrativas y de gobierno de los juzgados de distrito y tribunales de circuito.

CUARTA.- Las reformas constitucionales de 1994 y 1999 crearon y definieron la estructura y facultades del Consejo de la Judicatura Federal, específicamente dentro de los artículos 94 y 100 constitucionales, como encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, a excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

QUINTA.- Atendiendo a la experiencia y resultados del Consejo en los más de diez años que tiene de existencia, ha demostrado ser una institución con capacidad para asumir la totalidad de atribuciones de carácter administrativo dentro del Poder Judicial de la Federación, respetando la independencia en el ejercicio de sus funciones de cada órgano jurisdiccional.

SEXTA.- A partir de su creación, el Consejo de la Judicatura, haciendo uso de la experiencia adquirida durante los años que el Máximo Tribunal ejerció las tareas de administración, vigilancia y disciplina en todo el Poder Judicial de la Federación (mediante la Comisión de Gobierno y Administración), en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, ha implementado medidas que tienen un impacto directo en el acceso a la justicia federal, entre otras las relacionadas con el número, competencia por materia y territorio de los órganos jurisdiccionales, así como la capacitación y carrera judicial; cumplimentándose así el derecho de acceso a la justicia de los gobernados consagrado como garantía constitucional en la Carta Magna.

SÉPTIMA.- Por lo expresado en el último apartado del capítulo 2, el Consejo de la Judicatura Federal cuenta con mayor independencia respecto de los otros poderes en nuestro país, a comparación de los consejos de la magistratura de España, Francia e Italia, ya que originalmente el Máximo Tribunal, como el órgano de mayor jerarquía dentro del Poder Judicial, era el encargado de la administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación, y no una dependencia del Poder Ejecutivo, como en el caso de las instituciones de los países mencionados.

OCTAVA.- La labor del Consejo de la Judicatura Federal para lograr plenamente el acceso a la justicia federal, adicionalmente a sus funciones en Pleno y comisiones, se da a través de los siguientes órganos auxiliares:

- El Instituto de la Judicatura, que propicia la impartición de justicia pronta, completa e imparcial, al garantizar que los integrantes y aspirantes a integrar el Poder Judicial de la Federación cuenten con los elementos teóricos para atender en un lapso adecuado los asuntos a su cargo, conforme lo manifestado por las partes y con base en el derecho;
- El Instituto Federal de Defensoría Pública, que se relaciona con la impartición de justicia expedita y gratuita, al permitir a los justiciables acceder al sistema de impartición de justicia federal sin el obstáculo de no contar con los medios económicos para contratar los servicios de un abogado particular, ya sea para asesoría o defensa jurídica; y,
- La Visitaduría Judicial, que se relaciona con las cinco características de la impartición de justicia, toda vez que inspecciona el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales en el cumplimiento de sus obligaciones, así como la conducta de sus integrantes.

NOVENA.- El Consejo de la Judicatura Federal ha regulado aspectos relacionados con el turno de asuntos de nuevo ingreso a los órganos jurisdiccionales, como son el conocimiento previo, las exclusiones y la modificación temporal de competencias. El campo de acción de estas medidas se

encuentra en el cumplimiento de la prontitud en la impartición de justicia, al contrarrestar el rezago existente en algunos órganos jurisdiccionales federales.

DÉCIMA.- La división temporal de órganos jurisdiccionales en A y B obedeció en un principio a la necesidad de auxiliar a los órganos cuyas cargas de trabajo reflejaban un crecimiento que superaba su capacidad de resolución, así como la existencia de Jueces de Distrito que aún no contaban con adscripción. Finalmente esta figura tuvo una utilidad similar a la de los juzgados supernumerarios, usándose para instalar estructuras que en términos prácticos corresponderían a nuevos órganos jurisdiccionales al contar con áreas, personal y turno independientes a los del juzgado de distrito de origen, pero en éste caso se utilizaron ante la imposibilidad presupuestaria de contar con los medios físicos para establecer juzgados de distrito necesarios para atender la demanda de impartición de justicia federal.

UNDÉCIMA.- Los juzgados de distrito itinerantes se instauraron como otra medida para ayudar en la agilización en el trámite de juicios a aquellos juzgados de distrito con aumento en asuntos pendientes de resolución. La desventaja de su funcionamiento es que implican perjuicio para los litigantes al resolver un juzgador diverso a aquel que conoció del asunto, además de contrariar el principio de unidad de la audiencia constitucional.

DUODÉCIMA.- No obstante la labor y los avances expresados en las conclusiones que anteceden para consolidar y lograr el acceso a la justicia federal, es necesario aplicar medidas que tengan como objetivo privilegiar la calidad de la función de cada órgano jurisdiccional, sobre la cantidad de asuntos que resuelvan; por lo que se propone que para dar esta nueva dirección en la labor del Consejo, en lo que concierne al acceso a la justicia federal, se requiere cumplir con dos supuestos principales: autonomía presupuestal e Información veraz, completa y oportuna sobre el funcionamiento y necesidades en la impartición de justicia.

DECIMOTERCERA.- En cuanto a la autonomía presupuestaria, se propone el establecimiento de un porcentaje mínimo de 1.5% del total del Presupuesto de

Egresos de la Federación, destinado al Poder Judicial de la Federación, mediante reforma al artículo 74 constitucional, fracción IV.

Asimismo, reformar el artículo 100 constitucional, en su último párrafo, para que se otorgue al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de formular observaciones sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación que envíe la Cámara de Diputados al Presidente de la República para su publicación, en caso de que se hubiera modificado el proyecto enviado para su discusión por lo que respecta a las partidas destinadas al Poder Judicial de la Federación, y que dichas observaciones, en su caso, sean discutidas por el órgano legislativo conjuntamente con las formuladas por el Poder Ejecutivo.

DECIMOCUARTA.- Para privilegiar la labor jurisdiccional que tienen a su cargo los titulares de los órganos jurisdiccionales federales y mantener un flujo de información constante a las áreas del Consejo, se propone que el Analista Jurídico SISE (funcionario encargado del manejo del portal del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, en cada juzgado de distrito y tribunal de circuito), sea un empleado directo del Consejo de la Judicatura Federal, dentro de la estructura de la Unidad de Estadística y Planeación Judicial, y se adscriba a cada órgano, previa autorización del titular.

De esta forma, en caso de haber alguna irregularidad en la información capturada en el sistema, su rectificación sería responsabilidad del funcionario adscrito al órgano jurisdiccional, sin necesidad de distraer la atención del titular del juzgado de distrito o tribunal de circuito para subsanar las omisiones o errores que en su caso hubiera en la captura.

DECIMOQUINTA.- Para que el Consejo de la Judicatura Federal establezca medidas que respondan a la demanda de impartición de justicia nacional, es necesario evaluar las necesidades de cada región, para lo cual se debe contar con canales de comunicación con los consejos de la judicatura locales o áreas de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas encargadas de los aspectos administrativos, atendiendo a la función que la jurisdicción federal, especialmente el juicio de amparo, tiene en la actualidad.

DECIMOSEXTA.- Se propone ampliar la especialización por materias de los órganos jurisdiccionales federales, en especial de los juzgados de distrito, permitiendo así una mejor atención a cada asunto y sentencias que cumplan con la impartición de justicia completa, atendiendo al mayor dominio que los juzgadores tengan de la materia de su competencia. Esta medida permite la evaluación con criterios más precisos de las necesidades de cada órgano.

DECIMOSÉPTIMA.- Se propone que el Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de la facultad para determinar de los límites territoriales de la geografía jurisdiccional, contenida en el artículo 94 constitucional, sexto párrafo, y 81, fracciones IV y VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establezca tres niveles en la división territorial del país para efectos de la jurisdicción de los órganos jurisdiccionales federales: para los juzgados, se contaría con los Distritos Judiciales; para los tribunales unitarios, los Circuitos Judiciales en materia de Apelación; y, para los tribunales colegiados, los Circuitos Judiciales en materia de Amparo.

Con esta medida se lograría optimizar los recursos materiales y humanos con que cuenta el Poder Judicial de la Federación, sin demérito en la calidad y atención para todo aquél que ponga sus asuntos bajo la jurisdicción de los órganos jurisdiccionales federales.

DECIMOCTAVA.- Como se detalla en el apartado correspondiente del capítulo 4, es necesario establecer plantillas tipo para la conformación del personal de cada órgano jurisdiccional, para contar con una mejor organización administrativa al interior de los juzgados de distrito y tribunales de circuito, sin menoscabo a la independencia de cada juzgador, ya que se mantendría su atribución para decidir las personas que integren la plantilla correspondiente, conforme con los lineamientos de la carrera judicial.

Anexo 1.

El siguiente listado contiene las exclusiones de turno que se presentaron como medida principal en los acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal, en su mayoría motivados por divergencias en cargas de trabajo entre órganos de la misma competencia y residencia.

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
1998	1 cto	21/1998	22 de junio al 9 de octubre de 1998 (suspogado)	Segundo Tribunal Unitario del Primer Circuito
1999	1 cto	CCNO/2/1999	19 de abril al 16 de mayo de 1999 procesos penales	Juzgado Noveno de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal
	2 cto	16/1999	7 de junio al 16 de julio de 1999	Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Tlalnepantla de Baz
	3 cto	CCNO/5/1999	15 de octubre al 15 de diciembre de 1999	Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito
		CCNO/7/1999	3 al 14 de enero de 2000	Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito
				Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito
	CCNO/6/1999	20 de diciembre al 31 de marzo de 2000 juicios civiles	Juzgados Primero de Distrito en Materia Civil en el estado de Jalisco, con residencia en Guadalajara	
			Juzgado Segundo de Distrito en Materia Civil en el estado de Jalisco, con residencia en Guadalajara	
	5 cto	18/1999	21 de junio al 2 de julio de 1999	Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Sonora, con residencia en Nogales
	7 cto	CCNO/1/1999	25 de enero al 7 de marzo de 1999	Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Séptimo Circuito
12 cto	10/1999	15 al 19 de marzo de 1999	Juzgado Octavo de Distrito en el estado de Sinaloa, con residencia en Mazatlán	
13 cto	17/1999	21 de junio al 2 de julio de 1999	Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Oaxaca, con residencia en Salina Cruz	

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
2000	1 cto	CCNO/3/2000	1 de junio al 31 de julio de 2000	Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito
		CCNO/3/2000	1 de junio al 31 de julio de 2000	Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito
		CCNO/9/2000	4 de diciembre de 2000 al 3 de enero de 2001	Tercer Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito
				Cuarto Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito
	71/2000	16 de octubre al 15 de noviembre de 2000 juicios de amparo	Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal	
	2 cto	CCNO/8/2000	6 de noviembre al 5 de diciembre de 2000	Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Tlalnepantla de Baz
	12 cto	CCNO/1/2000	6 de marzo al 2 de junio de 2000	Primer Tribunal Colegiado del Decimosegundo Circuito
			6 de marzo al 2 de junio de 2000 (prorrogado)	Segundo Tribunal Colegiado del Decimosegundo Circuito Tercero Tribunal Colegiado del Decimosegundo Circuito
	15 cto	72/2000	16 de octubre al 15 de noviembre de 2000	Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Baja California, con residencia en Mexicali
	17 cto	CCNO/10/2000	2 de enero al 1 de abril de 2001 (prorrogado)	Primer Tribunal Colegiado del Decimoséptimo Circuito
2001	1 cto	CCNO/3/2001	6 de marzo al 5 de abril de 2001	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito
			6 de marzo al 5 de mayo de 2001	Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito
			6 de marzo al 20 de abril de 2001	Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito
	CCNO/7/2001	2 al 31 de mayo de 2001	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	
			Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
2001	1 cto	CCNO/7/2001	2 de mayo al 30 de junio de 2001	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
		CCNO/10/2001	2 de julio al 15 de agosto de 2001	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito
				Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito
	CCNO/4/2001	24 de febrero al 4 de marzo de 2001	Juzgado Cuarto de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal	
	3 cto	CCNO/11/2001	16 de julio al 14 de octubre de 2001	Juzgado Segundo de Distrito "A" en Materia Administrativa en el estado de Jalisco, con residencia en Guadalajara
				Juzgado Segundo de Distrito "B" en Materia Administrativa en el estado de Jalisco, con residencia en Guadalajara
19 cto	CCNO/8/2001	16 de mayo al 15 de julio de 2001	Tercer Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito	
20 cto	CCNO/2/2001	22 de febrero al 14 de marzo de 2001	Primer Tribunal Unitario del Vigésimo Circuito	
2002	1 cto	CCNO/17/2002	1 de abril al 31 de mayo de 2002	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito
			1 al 30 de abril de 2002	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito
		Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito		
		Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito		
		Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito		
	Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito			
24/2002	1 de junio al 15 de septiembre de 2002	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito		

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional	
2002	1 cto.	24/2002	1 de junio al 15 de septiembre de 2002	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	
			1 de junio al 15 de septiembre de 2002 (Interrumpido)	Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	
		CCNO/5/2002	18 de febrero al 19 de marzo de 2002	Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal	
	2 cto	CCNO/10/2002	4 al 18 de marzo de 2002	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito
				Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Puebla, con residencia en Puebla	Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito
	6 cto	CCNO/6/2002	18 de febrero al 19 de marzo de 2002	Primer Tribunal Colegiado del Decimoprimer circuito	
	8 cto	CCNO/3/2002	18 de febrero al 19 de marzo de 2002	Tercer Tribunal Colegiado del Decimoprimer circuito	
	11 cto	CCNO/7/2002	25 de febrero al 11 de marzo de 2002	Primer Tribunal Colegiado del Decimoséptimo Circuito	
			25 de febrero al 26 de marzo de 2002	Segundo Tribunal Colegiado del Decimooctavo Circuito	
	17 cto	CCNO/20/2002	1 al 15 de junio de 2002	Primer Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito	
	18 cto	CCNO/8/2002	1 al 31 de marzo de 2002	Segundo Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito	
	19 cto	CCNO/4/2002	15 de febrero al 1 de marzo de 2002	Primer Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito	
				Segundo Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito	
Tercer Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito					
2003	1 cto	CCNO/7/2003	20 de octubre al 15 de diciembre de 2003	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	
		CCNO/8/2003	20 de octubre al 2 de noviembre de 2003	Decimosegundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
2003	1 cto	CCNO/11/2003	2 al 31 de enero de 2004 (prorrogado)	Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito
	3 cto	CCNO/3/2003	19 de mayo al 18 de julio de 2003	Segundo Tribunal Unitario del Tercer Circuito
	4 cto	CCNO/4/2003	1 al 19 de septiembre de 2003	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito
	17 cto	CCNO/5/2003	8 de octubre al 2 de noviembre de 2003	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito
	17 cto	CCNO/6/2003	20 de octubre al 2 de noviembre de 2003	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua
				Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua
				Juzgado Tercero de Distrito "A" en el estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua
				Juzgado Tercero de Distrito "B" en el estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua
17 cto	CCNO/9/2003	20 de octubre al 2 de noviembre de 2003	Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez	
			Juzgado Quinto de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez	
			Juzgado Sexto de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez	
			Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez	
2004	2 cto	CCNO/9/2004	1 al 21 de septiembre de 2004	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito
	5 cto	CCNO/10/2004	1 al 30 de septiembre de 2004	Primer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito
				Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
2004	11 cto	CCNO/11/2004	6 al 19 de septiembre de 2004	Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Michoacán, con residencia en Morelia
				Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Michoacán, con residencia en Morelia
				Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Michoacán, con residencia en Morelia
	17 cto	CCNO/7/2004	5 de abril al 2 de mayo de 2004	Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua
	21 cto	CCNO/12/2004	4 al 24 de octubre de 2004	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Guerrero, con residencia en Chilpancingo
CCNO/13/2004		15 al 28 de noviembre de 2004	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Guerrero, con residencia en Chilpancingo	
2005	1 cto	CCNO/15/2005	1 al 30 de agosto de 2005	Decimotercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
		CCNO/26/2005	1 al 7 de diciembre de 2005	Juzgado Tercero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal.
				Juzgado Quinto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal.
				Juzgado Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal.
				Juzgado Decimoprimer de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal.
		12 al 18 de diciembre de 2005	Juzgado Séptimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal.	
	1 de diciembre de 2005 al 5 de enero de 2006	Juzgado Décimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal.		
	3 cto	CCNO/24/2005	1 de diciembre de 2005 al 15 de febrero de 2006	Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Civil en el estado de Jalisco, con residencia en Guadalajara
	5 cto	CCNO/17/2005	6 de agosto al 5 de octubre de 2005	Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito
	7 cto	CCNO/21/2005	14 de noviembre al 11 de diciembre de 2005	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Veracruz, con residencia en Xalapa
14 al 20 de noviembre de 2005			Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Veracruz, con residencia en Xalapa	

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
2005	9 cto	CCNO/25/2005	21 de noviembre de 2005 al 29 de enero de 2006	Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito
	17 cto	CCNO/20/2005	14 al 20 de noviembre de 2005	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua
				Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua
				Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua
Juzgado Octavo de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua				

Anexo 2.

El listado de exclusiones de nuevos asuntos que sigue, se contienen en acuerdos en los que se determinaba la creación de nuevos órganos o el cambio de jurisdicción, constituyendo una medida complementaria para auxiliar a los órganos con mayor cantidad de carga de trabajo.

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
1996	1 cto	22/1996	18 al 29 de noviembre de 1996 juicios de amparo y 18 de noviembre al 13 de diciembre de 1996 juicios civiles	Juzgado Primero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal
				Juzgado Segundo de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal
				Juzgado Tercero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal
				Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal
				Juzgado Quinto de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal
				Juzgado Sexto de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal
	7 cto	10/1996	3 al 15 de agosto de 1996	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Veracruz, con residencia en Xalapa
11 cto	12/1996	3 al 25 de agosto de 1996	Primer Tribunal Colegiado del Decimoprimer Circuito	
			Segundo Tribunal Colegiado del Decimoprimer Circuito	
1997	1 cto	24/1997	17 de septiembre al 17 de octubre de 1997	Juzgado Sexto de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal
	4 cto	9/1997	14 de abril al 14 de mayo de 1997 (prorrogado)	Primer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito
				Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito
10 cto	11/1997	21 de abril al 8 de junio de 1997 (prorrogado)	Juzgado Octavo de Distrito en el estado de Veracruz, con residencia en Coatzacoalcos	

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
1997	14 cto	6/1997	31 de marzo al 18 de abril de 1997	Primer Tribunal Unitario del Decimocuarto Circuito
		7/1997	31 de marzo al 8 de abril de 1997 juicio de amparo y otros, y 31 de marzo al 30 de abril de 1997 procesos penales	Juzgados Primero de Distrito en el estado de Yucatan, con residencia en Mérida Juzgados Segundo de Distrito en el estado de Yucatan, con residencia en Mérida
	16 cto	8/1997	7 al 25 de abril de 1997	Primer Tribunal Unitario del Decimosexto Circuito
	20 cto	4/1997	17 de marzo al 13 de junio de 1997 (prorrogado)	Primer Tribunal Colegiado de Vigésimo Circuito
	22 cto	3/1997	10 de marzo al 30 de abril de 1997	Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito
1998	1 cto	10/1998	30 de marzo al 7 de abril de 1998	Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito
				Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito
				Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito
				Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito
				Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito
				Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito
				Octavo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito
	Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito			
2 cto	29/1998	31 de agosto al 1 de noviembre de 1998	Juzgado Primero de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Civiles Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca	
5 cto	5/1998	9 de marzo al 3 de mayo de 1998	Primer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito	

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
1998	7 cto	2/1998	16 de febrero al 31 de julio de 1998 (prorrogado)	Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Séptimo Circuito
	8 cto	23/1998	3 de agosto al 30 de septiembre de 1998	Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito
	10 cto	4/1998	2 de marzo al 30 de abril de 1998 (prorrogado)	Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito
14 cto	39/1998	9 de noviembre de 1998 al 22 de enero de 1999	Primer Tribunal Colegiado del Decimocuarto Circuito	
			Segundo Tribunal Colegiado del Decimocuarto Circuito	
1999	3 cto	12/1999	3 de mayo al 30 de septiembre de 1999	Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito
		13/1999	3 de mayo al 31 de agosto 1999 juicios de amparo y 3 de mayo al 31 de octubre de 1999 juicios civiles	Juzgado Primero de Distrito en Materia Civil en el estado de Jalisco, con residencia en Guadalajara
				Juzgado Segundo de Distrito en Materia Civil en el estado de Jalisco, con residencia en Guadalajara
	6 cto	44/1999	15 de noviembre de 1999 al 16 de enero de 2000	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Tlaxcala, con residencia en Tlaxcala
	7 cto	7/1999	18 de abril al 31 de agosto de 1999	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito
	11 cto	47/1999	15 al 30 de noviembre de 1999	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Michoacán, con residencia en Morelia
				Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Michoacán, con residencia en Morelia
				Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Michoacán, con residencia en Morelia
	12 cto	41/1999	15 de noviembre de 1999 al 29 de febrero de 2000	Primer Tribunal Colegiado del Decimosegundo Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado del Decimosegundo Circuito
Tercer Tribunal Colegiado del Decimosegundo Circuito				

Año	Círculo	Acuerdo	Período de exclusión	Órgano Jurisdiccional
1999	13 cto	48/1999	15 de noviembre al 15 de diciembre de 1999	Primer Tribunal Colegiado del Decimotercer Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado del Decimotercer Circuito
	14 cto	45/1999	15 de noviembre al 13 de febrero de 2000	Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Quintana Roo, con residencia en Cancún
	15 cto	40/1999	15 de noviembre al 15 de diciembre de 1999 juicios de amparo	Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Baja California, con residencia en Tijuana
				Juzgado Quinto de Distrito en el estado de Baja California, con residencia en Tijuana
				Juzgado Sexto de Distrito en el estado de Baja California, con residencia en Tijuana
				Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Baja California, con residencia en Tijuana
	17 cto	6/1999	22 de marzo al 22 de junio de 1999	Primer Tribunal Colegiado del Decimoséptimo Circuito
Segundo Tribunal Colegiado del Decimoséptimo Circuito				
21 cto	42/1999	15 de noviembre al 15 de diciembre de 1999	Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito	
			Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito	
2000	1 cto	14/2000	27 de marzo al 31 de mayo de 2000 (prorrogado)	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
				Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
				Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
				Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
2000	1 cto.	14/2000	27 de marzo al 31 de mayo de 2000 (prorrogado)	Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
				Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
			29 de marzo al 31 de mayo de 2000 (prorrogado)	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito
				Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito
				Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito
				Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito
				Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito
			29 de marzo al 30 de junio de 2000 (prorrogado)	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito
		Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito		
		Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito		
		83/2000	2 al 15 de enero de 2001	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
				Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
				Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito				
Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito				

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
2000	1 cto.	83/2000	2 al 15 de enero de 2001	Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
				Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
				Decimoprimer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
			Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	
			Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	
			Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	
			Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	
			Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	
			Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	
			Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	
			Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	
			Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	
		Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito		
		Decimoprimer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito		
		18/2000	29 de marzo al 12 de abril de 2000	Juzgado Primero de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal
Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal				
29 de marzo al 30 de abril de 2000	Juzgado Tercero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal			

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
2000	1 cto	16/2000	29 de marzo al 30 de abril de 2000	Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal
				Juzgado Octavo de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal
		55/2000	4 al 24 de septiembre de 2000	Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal
				Juzgado Quinto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal
				Juzgado Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal
		2 cto	52/2000	4 de septiembre al 5 de noviembre de 2000
	Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez			
	Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez			
	Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de México, con residencia Tlalnepantla de Baz			
	5 cto	81/2000	11 de diciembre al 24 de enero de 2001 procesos penales	Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Sonora, con residencia en Nogales
				Juzgado Quinto de Distrito en el estado de Sonora, con residencia en Nogales
				Juzgado Sexto de Distrito en el estado de Sonora, con residencia en Nogales
		82/2000	11 al 25 de diciembre de 2000	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Sonora, con residencia en Hermosillo
				Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Sonora, con residencia en Hermosillo
Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Sonora, con residencia en Hermosillo				
6 cto	20/2000	17 de abril al 31 de agosto de 2000 (prorrogado)	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito	
	47/2000	4 de septiembre de 2000 al 1 de julio de 2001 (prorrogado)	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito	

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
2000	6 cto	90/2000	16 de enero al 15 de marzo de 2001 (promogado)	Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito
	7 cto	48/2000	4 de septiembre al 1 de octubre de 2000	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito
		26/2000	2 de mayo al 2 de junio de 2000	Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Veracruz, con residencia en Boca del Río
	10 cto	49/2000	4 de septiembre al 1 de octubre de 2000	Primer Tribunal Unitario de Décimo Circuito
	11 cto	54/2000	4 de septiembre al 1 de octubre de 2000	Juzgado Quinto de Distrito en el estado de Michoacán, con residencia en Uruapan
				Juzgado Sexto de Distrito en el estado de Michoacán, con residencia en Uruapan
	12 cto	51/2000	4 de septiembre al 4 de octubre de 2000	Juzgado Primero de Distrito en el estado Baja California Sur, con residencia en La Paz
	15 cto	10/2000	3 de abril al 3 de mayo de 2000	Primer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito
				Cuarto Tribunal Unitario del Decimoquinto Circuito
				Quinto Tribunal Unitario del Decimoquinto Circuito
	16 cto	85/2000	2 de enero al 2 de febrero de 2001 excepto recurso de quejas art. 95 fracc. XI (promogado)	Juzgado Décimo de distrito en el estado de Baja California, con residencia en Ensenada
				Primer Tribunal Colegiado del Decimosexto Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado del Decimosexto Circuito
Tercer Tribunal Colegiado del Decimosexto Circuito				
53/2000		4 de septiembre al 1 de octubre de 2000	Cuarto Tribunal Colegiado del Decimosexto Circuito	
19 cto	65/2000	11 de septiembre al 1 de octubre de 2000	Juzgado Quinto de Distrito en el estado de Guanajuato, con residencia en Celaya	
				Primer Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
2000	19 cto	65/2000	11 de septiembre al 1 de octubre de 2000	Segundo Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito
	20 cto	78/2000	21 de noviembre de 2000 al 20 de febrero de 2001 (Interrumpido)	Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito
		77/2000	21 de noviembre al 31 de diciembre de 2000	Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito
	21 cto	63/2000	4 de septiembre al 1 de octubre de 2000	Primer Tribunal Unitario del Vigésimo Circuito
	22 cto	66/2000	11 al 24 de septiembre de 2000	Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito
	23 cto	50/2000	4 de septiembre al 1 de octubre de 2000	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Aguascalientes, con residencia en Aguascalientes
Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Aguascalientes, con residencia en Aguascalientes				
2001	1 cto	1/2001	2 al 5 de enero de 2001 recursos de queja art. 95 fracc. XI	Decimosegundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
				Decimotercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
		84/2001	14 de diciembre de 2001 al 28 de febrero de 2002	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito
				Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito
		85/2001	14 de diciembre de 2001 al 20 de enero de 2002	Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito
				Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito
				Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
2001	1 cto	85/2001	14 de diciembre de 2001 al 20 de enero de 2002	Decimoprimer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito
		86/2001	14 de diciembre de 2001 al 31 de enero de 2002	Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito
			14 de diciembre de 2001 al 31 de marzo de 2002 (prorrogado)	Octavo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito
			14 de diciembre de 2001 al 28 de febrero de 2002	Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito
			14 de diciembre de 2001 al 28 de febrero de 2002 (prorrogado)	Decimoprimer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito
	2 cto	15/2001	1 de mayo al 31 de julio de 2001	Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito
		16/2001	1 al 31 de mayo de 2001	Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito
				Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito
	3 cto	68/2001	5 de noviembre al 31 de diciembre de 2001	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito
			5 de noviembre de 2001 al 31 de enero de 2002 (prorrogado)	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito
	4 cto	88/2001	14 de diciembre de 2001 al 28 de febrero de 2002 (prorrogado)	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito
		89/2001	14 de diciembre de 2001 al 1 de marzo de 2002 (prorrogado)	Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito
				Juzgado Primero de Distrito en el estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey
	87/2001	14 al 31 de diciembre de 2001		

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
2001	4 cto	87/2001	14 al 31 de diciembre de 2001	Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey
				Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey
	11 cto	34/2001	16 de julio al 12 de agosto de 2001	Juzgado Quinto de Distrito en el estado de Michoacán, con residencia en Uruapan
				Juzgado Sexto de Distrito en el estado de Michoacán, con residencia en Uruapan
				Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Michoacán, con residencia en Uruapan
	15 cto	41/2001	3 al 16 de septiembre de 2001	Tercer Tribunal Unitario del Decimoquinto Circuito
				Cuarto Tribunal Unitario del Decimoquinto Circuito
				Quinto Tribunal Unitario del Decimoquinto Circuito
	18 cto	33/2001	1 al 31 de julio de 2001	Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Guanajuato, con residencia en León
				Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Guanajuato, con residencia en León
	17 cto	90/2001	14 de diciembre de 2001 al 28 de febrero de 2002 (prorrogado)	Segundo Tribunal Colegiado del Decimoséptimo Circuito
				Tercer Tribunal Colegiado del Decimoséptimo Circuito
24 cto	35/2001	1 de agosto al 31 de octubre de 2001 (prorrogado)	Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito	
2002	1 cto	62/2002	12 al 31 de diciembre de 2002	Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal
				Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal
				Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal
				Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
2002	1 cto	62/2002	12 al 31 de diciembre de 2002	Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal
				Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal
	3 cto	33/2002	1 de agosto al 30 de septiembre de 2002	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito
				Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito
	17 cto	CCNO/9/2002	1 al 15 de marzo de 2002	Primer Tribunal Colegiado del Decimoséptimo Circuito
40/2002		19 de agosto de 2002 al 17 de noviembre de 2002 (prorrogado)	Cuarto Tribunal Unitario del Decimoséptimo Circuito	
2003	1 cto	25/2003	2 a 30 de junio de 2003	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
				Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
				Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
		Primer Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito		
		Segundo Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito		
		Tercer Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito		
	55/2003	17 de septiembre al 1 de octubre de 2003	Juzgado Primero de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal	
			Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal	
			Juzgado Tercero de Distrito "A" en Materia de Trabajo en el Distrito Federal	
	55/2003	17 de septiembre al 1 de octubre de 2003	Juzgado Tercero de Distrito "B" en Materia de Trabajo en el Distrito Federal	
			Juzgado Tercero de Distrito "B" en Materia de Trabajo en el Distrito Federal	
			Juzgado Tercero de Distrito "B" en Materia de Trabajo en el Distrito Federal	

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
2003	2 cto	74/2003	24 de noviembre al 7 de diciembre de 2003	Juzgado Quinto de Distrito "A" en el Estado de México, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl
				Juzgado Quinto de Distrito "B" en el Estado de México, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl
				Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl
	4 cto	47/2003	1 al 15 de agosto de 2003	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito
	17 cto	58/2003	17 al 30 de septiembre de 2003	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua
				Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua
				Juzgado Tercero de Distrito "A" en el estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua
				Juzgado Tercero de Distrito "B" en el estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua
		57/2003	17 de septiembre al 5 de octubre de 2003	Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez
Juzgado Quinto de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez				
Juzgado Sexto de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez				
Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez				
2004	1 cto	38/2004	1 al 15 de julio de 2004	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
				Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
2004	1 cto	38/2004	1 al 15 de julio de 2004	Decimosegundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
	2 cto	35/2004	1 al 30 de junio de 2004 (prorrogado)	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito
	5 cto	29/2004	1 de junio al 4 de julio de 2004	Primer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito
		30/2004	1 al 13 de junio de 2004	Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito
				Tribunal Colegiado del Quinto Circuito
	7 cto	48/2004	16 al 29 de agosto de 2004	Primer Tribunal Unitario del Quinto Circuito
				Segundo Tribunal Unitario del Quinto Circuito
				Tercer Tribunal Unitario del Quinto Circuito
	10 cto	50/2004	30 de agosto al 12 de septiembre de 2004	Cuarto Tribunal Unitario del Quinto Circuito
				Juzgado Decimoprimer de Distrito en el estado de Veracruz, con residencia en Poza Rica
	11 cto	36/2004	28 de junio al 4 de julio de 2004	Juzgado Noveno de Distrito en el estado de Veracruz, con residencia en Coatzacoalcos
				Juzgado Décimo de Distrito en el estado de Veracruz, con residencia en Coatzacoalcos
				Juzgado Primero de Distrito en el estado de Michoacán, con residencia en Morelia
Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Michoacán, con residencia en Morelia				
15 cto	31/2004	1 al 20 de junio de 2004	Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Michoacán, con residencia en Morelia	
			Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Michoacán, con residencia en Morelia	
			Primer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito	
				Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito
				Tercer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
2004	15 cto	32/2004	1 al 13 de junio de 2004	Primer Tribunal Unitario del Decimoquinto Circuito
				Segundo Tribunal Unitario del Decimoquinto Circuito
	16 cto	33/2004	1 al 13 de junio de 2004	Primer Tribunal Colegiado del Decimosexto Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado del Decimosexto Circuito
				Tercer Tribunal Colegiado del Decimosexto Circuito
				Cuarto Tribunal Colegiado del Decimosexto Circuito
	21 cto	52/2004	30 de agosto al 12 de septiembre de 2004	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Guerrero, con residencia en Chilpancingo
		53/2004	13 al 19 de septiembre de 2004	Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Guerrero, con residencia en Acapulco
				Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Guerrero, con residencia en Acapulco
				Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Guerrero, con residencia en Acapulco
Juzgado Sexto de Distrito en el estado de Guerrero, con residencia en Acapulco				
2005	5 cto	16/2005	23 de mayo al 5 de agosto de 2005	Primer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito
				Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito
				Cuarto Tribunal Colegiado del Quinto Circuito
	8 cto	55/2005	23 de enero al 23 de abril de 2006	Cuarto Tribunal Colegiado del Octavo Circuito
9 cto	40/2005	24 de octubre al 8 de noviembre de 2005	Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito	
			Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito	

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
2005	10 cto	36/2005	3 al 16 de octubre de 2005	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Veracruz, con residencia en Xalapa
				Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Veracruz, con residencia en Xalapa
	17 cto	35/2005	3 al 16 de octubre de 2005	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua
				Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua
				Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua
				Juzgado Octavo de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua
	18 cto	14/2005	25 de abril al 8 de mayo de 2005	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Morelos, con residencia en Cuernavaca
				Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Morelos, con residencia en Cuernavaca
				Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Morelos, con residencia en Cuernavaca
				Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Morelos, con residencia en Cuernavaca
	19 cto	42/2005	14 al 27 de noviembre de 2005 (prorrogado)	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Tamaulipas, con residencia en Ciudad Victoria
				Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Tamaulipas, con residencia en Ciudad Victoria
20 cto	17/2005	16 de mayo al 19 de junio de 2005 (prorrogado)	Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito	
			Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito	

Anexo 3.

Los acuerdos que se precisan a continuación corresponden al tercer modelo de exclusión de turno que hemos expuesto, en los cuales la exclusión se combina con la modificación temporal de competencia de los órganos jurisdiccionales de un circuito, para que estos conozcan de los asuntos que originalmente y de conformidad con las jurisdicciones establecidas en el Acuerdo 23/2001 y sus múltiples reformas, correspondería a otro circuito.

Año	Circuito	Acuerdo	Periodo de exclusión	Órgano Jurisdiccional
2005	2 cto	34/2005	19 de septiembre al 18 de noviembre de 2005 (prorrogado)	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito
				Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito
	22 cto	43/2005	10 octubre 2005 a 9 enero 2006	Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito
				Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito
	27 cto	46/2005	3 noviembre a 15 diciembre 2005	Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito
47/2005		3 noviembre a 31 diciembre 2005	Tribunal Unitario del Vigésimo Séptimo Circuito	

Anexo 4.

Dentro de este listado se encuentran los Acuerdos Generales por medio de los cuales el Consejo de la Judicatura Federal ha dispuesto prórrogas a los periodos de exclusión de nuevos asuntos. En la última columna se ubica la referencia al acuerdo que contenía el plazo anterior de exclusión.

Año	Circuito	Acuerdo	Prórroga exclusión	Órgano Jurisdiccional	Acuerdo anterior
1997	4 cto	16/1997	19 al 30 de mayo de 1997	Primer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito	9/1997
				Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito	
				Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito	
1997	20 cto	20/1997	16 de junio al 15 de agosto de 1997	Primer Tribunal Colegiado de Vigésimo Circuito	4/1997
	10 cto	21/1997	14 de julio al 28 de septiembre de 1997	Juzgado Octavo de Distrito en el estado de Veracruz, con residencia en Coatzacoalcos	11/1997
1998	1 cto	36/1998	12 de octubre al 30 de noviembre de 1998	Segundo Tribunal Unitario del Primer Circuito	21/1998
	7 cto	27/1998	1 de agosto al 31 de octubre de 1998	Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Séptimo Circuito	2/1998
	10 cto	14/1998	1 al 31 de mayo de 1998	Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito	4/1998
1 de mayo al 30 de junio de 1998			Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito		
2000	1 cto	CCNO/2/2000	1 de junio al 31 de julio de 2000	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	14/2000
				Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	
				Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	
				Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	
				Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	
				Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	

Año	Circuito	Acuerdo	Prórroga exclusión	Órgano Jurisdiccional	Acuerdo anterior
2000	1 cto	CCNO/2/2000	1 de junio al 31 de julio de 2000	Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	14/2000
		CCNO/3/2000	1 de junio al 31 de julio de 2000	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito	14/2000
				Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito	
				Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito	
				Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito	
				Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito	
		CCNO/5/2000	1 de julio al 31 de agosto de 2000	Primero Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	14/2000
				Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	
				Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	
	6 cto	CCNO/6/2000	1 de septiembre al 31 de octubre de 2000	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito	20/2000
12 cto		CCNO/4/2000	3 de junio al 11 de agosto de 2000	Segundo Tribunal Colegiado del Decimosegundo Circuito	CCNO/01/2000
	Tercero Tribunal Colegiado del Decimosegundo Circuito				
2001	8 cto	CCNO/5/2001	16 de marzo al 15 de mayo de 2001	Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito	90/2000
		CCNO/9/2001	2 de julio al 2 de noviembre de 2001	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito	47/2000
	16 cto	CCNO/1/2001	3 de febrero al 2 de marzo de 2001	Primer Tribunal Colegiado del Decimosexto Circuito	85/2000
				Segundo Tribunal Colegiado del Decimosexto Circuito	

Año	Circuito	Acuerdo	Prórroga exclusión	Órgano Jurisdiccional	Acuerdo anterior
2001	16 cto	CCNO/1/2001	3 de febrero al 2 de marzo de 2001	Tercer Tribunal Colegiado del Decimosexto Circuito	85/2000
				Cuarto Tribunal Colegiado del Decimosexto Circuito	
	17 cto	CCNO/6/2001	2 de abril al 1 de mayo de 2001	Primer Tribunal Colegiado del Decimoséptimo Circuito	CCNO/10/2000
	24 cto	CCNO/13/2001	1 de noviembre de 2001 al 15 de febrero de 2002 (prorrogado)	Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito	35/2001
2002	1 cto	CCNO/12/2002	1 al 31 de marzo de 2002 (prorrogado)	Decimoprimer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito	86/2001
		CCNO/18/2002	1 de abril a 31 de mayo de 2002 (prorrogado)	Octavo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito	86/2001
			1 al 30 de abril de 2002	Decimoprimer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito	CCNO/12/2002
		CCNO/18/2002	1 al 30 de junio de 2002	Octavo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito	CCNO/18/2002
	3 cto	CCNO/1/2002	1 al 28 de febrero de 2002	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito	68/2001
	4 cto	CCNO/11/2002	1 de marzo al 30 de abril de 2002	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito	88/2001
		CCNO/14/2002	1 de abril al 31 de mayo de 2002 (prorrogado)	Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito	89/2001
				Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito	
	CCNO/19/2002	1 al 20 de junio de 2002	Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito	CCNO/14/2002	
	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito				
17 cto	CCNO/9/2002	1 al 30 de marzo de 2002 (prorrogado)	Segundo Tribunal Colegiado del Decimoséptimo Circuito	90/2001	
			Tercer Tribunal Colegiado del Decimoséptimo Circuito		

Año	Circuito	Acuerdo	Prórroga exclusión	Órgano Jurisdiccional	Acuerdo anterior
2003	17 cto	CCNO/15/2002	1 de abril al 31 de mayo de 2002 (prorrogado)	Segundo Tribunal Colegiado del Decimoséptimo Circuito Tercer Tribunal Colegiado del Decimoséptimo Circuito	CCNO/9/2002
		CCNO/20/2002	1 al 15 de junio de 2002	Segundo Tribunal Colegiado del Decimoséptimo Circuito Tercer Tribunal Colegiado del Decimoséptimo Circuito	CCNO/15/2002
		52/2002	18 de noviembre al 17 de diciembre de 2002	Cuarto Tribunal Unitario del Decimoséptimo Circuito	40/2002
	24 cto	CCNO/2/2002	16 de febrero al 17 de marzo de 2002	Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito	CCNO/13/2001
2004	1 cto	CCNO/2/2004	1 de febrero al 15 de abril de 2004 (Interrumpido)	Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	CCNO/11/2003
	2 cto	CCNO/8/2004	1 de julio al 15 de agosto de 2004	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito	35/2004
2005	2 cto	CCNO/23/2005	19 de noviembre de 2005 al 15 de enero de 2006	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito	34/2005
			19 de noviembre de 2005 al 22 de enero de 2006	Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito	
	19 cto	CCNO/27/2005	28 de noviembre de 2005 al 1 de enero de 2006	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Tamaulipas, con residencia en Ciudad Victoria	42/2005
			28 de noviembre de 2005 al 8 de enero de 2006	Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Tamaulipas, con residencia en Ciudad Victoria	
20 cto	CCNO/14/2005	20 de junio al 26 de agosto de 2005	Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito	17/2005	

Anexo 5.

Cuando los objetivos que motivaron la exclusión de turno se cumplen, se determina su interrupción. Los Acuerdos Generales que contienen esas decisiones se enlistan en la siguiente tabla.

Año	Circuito	Acuerdo	Interrumpe exclusión	Acuerdo anterior	Plazo Interrumpido	Órgano Jurisdiccional
2001	20 cto	8/2001	21 noviembre al 11 febrero 2001	78/2000	21 de noviembre de 2000 al 20 de febrero de 2001	Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito
						Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito
2002	1 cto	CCNO/22/2002	interrumpe 1 agosto 2002	24/2002	1 de junio al 15 de septiembre de 2002	Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito
2004	1 cto	CCNO/8/2004	interrumpe al 31 marzo 2004	CCNO/2/2004	1 febrero a 15 abril 2004	Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Anexo 6.

El siguiente listado contiene los Acuerdos Generales que han modificado temporalmente la competencia por materia de algunos órganos jurisdiccionales, precisando cuál es la materia que se lea atribuyó y los órganos a quienes auxiliaron en cada caso.

Año	Circuito	Acuerdo	Tiempo de modificación	Modificación temporal	Órgano con el que comparte competencia	Órgano que modifica competencia
2001	4 cto	31/2001	14 de junio al 15 de noviembre de 2001 (extendido)	Materia Penal	Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito	Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito
						Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito
						Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito
	7 cto	20/2001	1 de abril al 30 de septiembre de 2001 (extendido)	Materia Administrativa	Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Séptimo Circuito Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Séptimo Circuito	Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito
						Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito
						Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito
2002	3 cto	33/2002	1 de agosto al 30 de septiembre de 2002 (extendido)	Materia Administrativa	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito del 1 de agosto al 30 de septiembre de 2002 Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito del 1 al 30 de septiembre de 2002	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito
						Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito
						Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito
						Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito

Anexo 7.

El Consejo de la Judicatura Federal, ya sea por Acuerdo del Pleno o de la Comisión de Creación de Órganos, ha dictado las siguientes disposiciones por las cuales prorroga los plazos de modificación temporal de competencia por materia cuando las condiciones de desequilibrio en las cargas de trabajo prevalecen en un circuito judicial.

Año	Circuito	Acuerdo	Tiempo de modificación	Modificación temporal	Órgano con el que comparte competencia	Cambio temporal competencia materia	Acuerdo anterior
2001	4 cto	CCNO/14/2001	16 de noviembre de 2001 al 28 de febrero de 2002 (modificado)	Materia Penal	Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito	Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito	31/2001
						Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito	
						Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito	
	7 cto	CCNO/12/2001	1 de octubre al 31 de diciembre de 2001 (extendido)	Materia Administrativa	Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Séptimo Circuito	Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito	20/2001
						Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito	
						Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito	
4 cto	88/2001	14 de diciembre de 2001 al 28 de febrero de 2002	Materia Penal	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal en el Cuarto Circuito	Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito	CCNO/14/2001	
					Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito		
					Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito		

Año	Círculo	Acuerdo	Tiempo de modificación	Modificación temporal	Órgano con el que comparte competencia	Cambio temporal competencia materia	Acuerdo anterior	
2001	7 cto	CCNO/ 15/2001	1 de enero al 31 de marzo de 2002 (extendido)	Materia Administrativa	Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Séptimo Circuito Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Séptimo Circuito	Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito	CCNO/ 12/2001	
						Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito		
						Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito		
2002	3 cto	CCNO/ 23/2002	1 de octubre al 30 de noviembre de 2002	Materia Administrativa	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito	33/2002	
						Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito		
						Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito		
	4 cto	CCNO/ 21/2002	1 de julio al 15 de octubre de 2002	Materia Administrativa	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito	Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito		5/2002
						Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito		
						Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito		
7 cto	CCNO/ 13/2002	A partir del 1 de abril de 2002	Materia Administrativa	Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Séptimo Circuito Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Séptimo Circuito	Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito	CCNO/ 15/2001		
					Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito			
					Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito			

Año	Circuito	Acuerdo	Tiempo de modificación	Modificación temporal	Órgano con el que comparte competencia	Cambio temporal competencia materia	Acuerdo anterior
2003	7 cto	CCNO/ 1/2003	1 al 28 de febrero de 2003 (extendido)	Materia de Trabajo	Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Séptimo Circuito Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Séptimo Circuito	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito	46/2002
		CCNO/ 2/2003	1 de marzo al 30 de abril de 2003	Materia de Trabajo	Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Séptimo Circuito Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Séptimo Circuito	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito	CCNO/ 1/2003
2005	3 cto	CCNO/ 12/2005	1 de junio al 30 de septiembre de 2005	Materia Administrativa	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito	Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito Tercero Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito	4/2005

Anexo 8.

El siguiente listado es el complemento de los datos contenidos en el Anexo 3, que refiere las exclusiones de turno, en tanto a continuación se precisan cuales son los órganos jurisdiccionales que asumen competencia sobre el territorio de los primeros. Asimismo se detallan los casos en que se ha determinado la prórroga de estas exclusiones.

Año	Circuito	Acuerdo	Tiempo de modificación	Modificación temporal	Cambio temporal competencia territorio
2005	2 cto	34/2005	19 de septiembre al 18 de noviembre de 2005 (prorrogado)	Todo el 2 cto	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito
	14 cto	46/2005	3 noviembre a 15 diciembre 2005 (prorrogado)	27 cto	Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimocuarto Circuito
					Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Decimocuarto Circuito
					Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Decimocuarto Circuito
	47/2005	3 noviembre a 31 diciembre 2005 (prorrogado)	27 cto	Tribunal Unitario del Decimocuarto Circuito	
29 cto	43/2005	10 octubre 2005 a 9 enero 2006	22 cto	Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito	

Año	Circuito	Acuerdo	Tiempo de modificación	Modificación temporal	Cambio temporal competencia territorio	Acuerdo anterior
2005	2 cto	CCNO/23/2005	19 de noviembre de 2005 al 22 de enero de 2006	Todo el 2 cto	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito	34/2005
	14 cto	CCNO/28/2005	16 de diciembre de 2005 al 29 de enero de 2006	27 cto	Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimocuarto Circuito	46/2005
					Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Decimocuarto Circuito	
					Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Decimocuarto Circuito	
CCNO/29/2005	1 al 29 de enero de 2006	27 cto	Tribunal Unitario del Decimocuarto Circuito	47/2005		

Anexo 9.

El presente anexo contiene la evolución que ha tenido la figura de los órganos jurisdiccionales "A" y "B", precisando en que casos, al concluir funciones, alguno de los juzgados temporales se transformó en un nuevo órgano jurisdiccional.

Circuito	Órgano que se transformó temporalmente	Inició órganos "A" y "B"		Concluyó órganos "A" y "B"		Días	Creación de órgano jurisdiccional a partir del "A" o "B"
		Acuerdo	Inició funciones	Acuerdo	Concluyó funciones		
1 cto	Juzgado Primero de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal	32/2001	16 de junio de 2001	83/2001	13 de diciembre de 2001	181	Juzgado Decimosexto de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal
	Juzgado Séptimo de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal	32/2001	16 de junio de 2001	82/2001	13 de diciembre de 2001	181	Juzgado Decimotercero de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal
	Juzgado Octavo de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal	32/2001	16 de junio de 2001	82/2001	13 de diciembre de 2001	181	Juzgado Decimocuarto de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal
	Juzgado Primero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal	32/2001	16 de junio de 2001	37/2005	2 de octubre de 2005	1,570	Juzgado Séptimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal
	Juzgado Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal	32/2001	16 de junio de 2001	37/2005	2 de octubre de 2005	1,570	Juzgado Octavo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal
	Juzgado Tercero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal	16/2002	29 de abril de 2002	37/2005	2 de octubre de 2005	1,253	Juzgado Noveno de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal
	Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal	29/2003	16 de junio de 2003	37/2005	2 de octubre de 2005	840	Juzgado Décimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal
	Juzgado Quinto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal	16/2002	29 de abril de 2002	37/2005	2 de octubre de 2005	1,253	Juzgado Decimoprimer de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal

Circuito	Órgano que se transformó temporalmente	Inició órganos "A" y "B"		Concluyó órganos "A" y "B"		Días	Creación de órgano jurisdiccional a partir del "A" o "B"
		Acuerdo	Inició funciones	Acuerdo	Concluyó funciones		
1 cto	Juzgado Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal	32/2001	16 de junio de 2001	37/2005	2 de octubre de 2005	1,570	Juzgado Decimosegundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal
	Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal	37/2003	1 de julio de 2003	58/2004	31 de octubre de 2004	489	Juzgado Decimosegundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal
	Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal	32/2001	16 de junio de 2001	14/2002	28 de abril de 2002	317	
	Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal	62/2002	13 de diciembre de 2002	58/2004	31 de octubre de 2004	689	Juzgado Decimotercero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal
	Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal	37/2003	1 de julio de 2003	58/2004	31 de octubre de 2004	489	Juzgado Decimocuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal
	Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal	32/2001	16 de junio de 2001	58/2004	31 de octubre de 2004	1,234	Juzgado Decimoquinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal
	Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal	37/2003	1 de julio de 2003	58/2004	31 de octubre de 2004	489	Juzgado Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal
	Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal	38/2002	15 de julio de 2002	27/2005	14 de agosto de 2005	1,127	Juzgado Decimotercero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal
	Juzgado Octavo de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal	47/2001	15 de agosto de 2001	11/2002	14 de abril de 2002	243	

Circuito	Órgano que se transformó temporalmente	Inició órganos "A" y "B"		Concluyó órganos "A" y "B"		Días	Creación de órgano jurisdiccional a partir del "A" o "B"
		Acuerdo	Inició funciones	Acuerdo	Concluyó funciones		
1 cto	Juzgado Primero de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal	32/2001	16 de junio de 2001	11/2002	14 de abril de 2002	303	
	Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal	32/2001	16 de junio de 2001	15/2002	28 de abril de 2002	317	
	Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal	40/2003	16 de julio de 2003	49/2005	30 de noviembre de 2005	869	Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal
2 cto	Primer Tribunal Unitario del Segundo Circuito	45/2002	14 de octubre de 2002	72/2003	26 de octubre de 2003	378	Cuarto Tribunal Unitario del Segundo Circuito
	Segundo Tribunal Unitario del Segundo Circuito	45/2002	14 de octubre de 2002	72/2003	26 de octubre de 2003	378	Quinto Tribunal Unitario del Segundo Circuito
	Juzgado Primero de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca	11/2002	15 de abril de 2002	68/2003	19 de octubre de 2003	553	Juzgado Cuarto de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca
	Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca	11/2002	15 de abril de 2002	68/2003	19 de octubre de 2003	553	Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca
	Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca	11/2002	15 de abril de 2002	68/2003	19 de octubre de 2003	553	Juzgado Sexto de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca

Circuito	Órgano que se transformó temporalmente	Inició órganos "A" y "B"		Concluyó órganos "A" y "B"		Días	Creación de órgano jurisdiccional a partir del "A" o "B"
		Acuerdo	Inició funciones	Acuerdo	Concluyó funciones		
2 cto	Juzgado Primero de Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Civiles Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca	34/2002	15 de julio de 2002	69/2003	19 de octubre de 2003	462	Juzgado Tercero de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Civiles Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca
	Juzgado Segundo de Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Civiles Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca	34/2002	15 de julio de 2002	69/2003	19 de octubre de 2003	462	Juzgado Cuarto de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Civiles Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca
	Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez	65/2003	13 de octubre de 2003				
	Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl	32/2001	16 de junio de 2001	14/2004	28 de marzo de 2004	1,017	
	Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez	43/2001	16 de agosto de 2001	13/2004	28 de marzo de 2004	956	
3 cto	Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el estado de Jalisco, con residencia en Guadalajara	38/2003	7 de julio de 2003	16/2004	28 de marzo de 2004	266	
	Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el estado de Jalisco, con residencia en Guadalajara	32/2001	16 de junio de 2001	71/2001	4 de noviembre de 2001	142	Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el estado de Jalisco, con residencia en Guadalajara

Circuito	Órgano que se transformó temporalmente	Inició órganos "A" y "B"		Concluyó órganos "A" y "B"		Días	Creación de órgano jurisdiccional a partir del "A" o "B"
		Acuerdo	Inició funciones	Acuerdo	Concluyó funciones		
3 cto	Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el estado de Jalisco, con residencia en Guadalajara	38/2003	7 de julio de 2003	1/2004	29 de febrero de 2004	238	Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el estado de Jalisco, con residencia en Guadalajara
	Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el estado de Jalisco, con residencia en Guadalajara	38/2003	7 de julio de 2003	18/2004	28 de marzo de 2004	266	
	Juzgado Primero de Distrito en Materia Civil en el estado de Jalisco, con residencia en Guadalajara	63/2002	13 de diciembre de 2002	15/2004	28 de marzo de 2004	472	
	Juzgado Segundo de Distrito en Materia Civil en el estado de Jalisco, con residencia en Guadalajara	41/2003	16 de julio de 2003	15/2004	28 de marzo de 2004	257	
4 cto	Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey	32/2001	16 de junio de 2001	44/2002	13 de octubre de 2002	485	
	Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey	32/2001	16 de junio de 2001	44/2002	13 de octubre de 2002	485	
	Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey	32/2001	16 de junio de 2001	87/2001	13 de diciembre de 2001	181	Juzgado Octavo de Distrito en el estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey
	Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey	32/2001	16 de junio de 2001	87/2001	13 de diciembre de 2001	181	Juzgado Noveno de Distrito en el estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey
	Juzgado Primero de Distrito en Materias Civil y de Trabajo en el estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey	44/2002	14 de octubre de 2002	17/2004	28 de marzo de 2004	532	

Circuito	Órgano que se transformó temporalmente	Inició órganos "A" y "B"		Concluyó órganos "A" y "B"		Días	Creación de órgano jurisdiccional a partir del "A" o "B"
		Acuerdo	Inició funciones	Acuerdo	Concluyó funciones		
4 cto	Juzgado Segundo de Distrito en Materias Civil y de Trabajo en el estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey	44/2002	14 de octubre de 2002	17/2004	28 de marzo de 2004	532	
	Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey	42/2003	16 de julio de 2003	18/2004	28 de marzo de 2004	257	
5 cto	Juzgado Sexto de Distrito en el estado de Sonora, con residencia en Nogales	35/2002	15 de julio de 2002	19/2004	28 de marzo de 2004	623	
6 cto	Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Puebla, con residencia en Puebla	64/2002	13 de diciembre de 2002	12/2004	14 de marzo de 2004	458	Juzgado Octavo de Distrito en el estado de Puebla, con residencia en Puebla
	Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Puebla, con residencia en Puebla	36/2002	15 de julio de 2002	12/2004	14 de marzo de 2004	609	Juzgado Noveno de Distrito en el estado de Puebla, con residencia en Puebla
	Juzgado Quinto de Distrito en el estado de Puebla, con residencia en Puebla	43/2003	16 de julio de 2003	12/2004	14 de marzo de 2004	243	Juzgado Décimo de Distrito en el estado de Puebla, con residencia en Puebla
	Juzgado Sexto de Distrito en el estado de Puebla, con residencia en Puebla	32/2001	16 de junio de 2001	58/2001	7 de octubre de 2001	114	Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Puebla, con residencia en Puebla
8 cto	Juzgado Primero de Distrito en La Laguna, con residencia en Torreón, Coahuila	93/2001	2 de enero de 2002	44/2004	15 de agosto de 2004	957	Juzgado Tercero de Distrito en La Laguna, con residencia en Torreón, Coahuila
	Juzgado Segundo de Distrito en La Laguna, con residencia en Torreón, Coahuila	44/2003	16 de julio de 2003				
10 cto	Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Tabasco, con residencia en Villahermosa	32/2001	16 de junio de 2001	48/2001	16 de septiembre de 2001	93	Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Tabasco, con residencia en Villahermosa

Circuito	Órgano que se transformó temporalmente	Inició órganos "A" y "B"		Concluyó órganos "A" y "B"		Días	Creación de órgano jurisdiccional a partir del "A" o "B"
		Acuerdo	Inició funciones	Acuerdo	Concluyó funciones		
13 cto	Juzgado Quinto de Distrito en el estado de Oaxaca, con residencia en Oaxaca	32/2001	16 de junio de 2001	49/2001	2 de septiembre de 2001	79	Juzgado Octavo de Distrito en el estado de Oaxaca, con residencia en Oaxaca
15 cto	Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Baja California, con residencia en Mexicali	32/2001	16 de junio de 2001	11/2002	14 de abril de 2002	303	
	Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Baja California, con residencia en Tijuana	32/2001	16 de junio de 2001	42/2001	2 de septiembre de 2001	79	Juzgado Decimotercero de Distrito en el estado de Baja California, con residencia en Tijuana
	Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Baja California, con residencia en Tijuana	32/2001	16 de junio de 2001	74/2001	11 de noviembre de 2001	149	
	Juzgado Decimosegundo de Distrito en el estado de Baja California, con residencia en Mexicali	45/2003	16 de julio de 2003	90/2003	4 de enero de 2004	173	Juzgado Decimocuarto de Distrito en el estado de Baja California, con residencia en Mexicali
17 cto	Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua	37/2002	15 de julio de 2002	20/2004	28 de marzo de 2004	623	
	Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez	32/2001	16 de junio de 2001	78/2001	2 de diciembre de 2001	170	
	Juzgado Quinto de Distrito en el estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez	32/2001	16 de junio de 2001	75/2001	11 de noviembre de 2001	149	
19 cto	Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Tamaulipas, con residencia en Reynosa	32/2001	16 de junio de 2001	52/2001	30 de septiembre de 2001	107	Juzgado Decimosegundo de Distrito en el estado de Tamaulipas, con residencia en Reynosa

Circuito	Órgano que se transformó temporalmente	Inició órganos "A" y "B"		Concluyó órganos "A" y "B"		Días	Creación de órgano Jurisdiccional a partir del "A" o "B"
		Acuerdo	Inició funciones	Acuerdo	Concluyó funciones		
20 cto	Juzgado de Distrito de Procesos Penales Federales en el estado de Chiapas, con residencia en Cintalapa de Figueroa	45/2004	2 de agosto de 2004	51/2004	29 de agosto de 2004	28	Juzgado Segundo de Distrito de Procesos Penales Federales en el estado de Chiapas, con residencia en Cintalapa de Figueroa
22 cto	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Querétaro, con residencia en Querétaro	32/2001	16 de junio de 2001	62/2001	4 de noviembre de 2001	142	Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Querétaro, con residencia en Querétaro
	Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Querétaro, con residencia en Querétaro	32/2001	16 de junio de 2001	64/2004	7 de noviembre de 2004	1,241	Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Querétaro, con residencia en Querétaro
24 cto	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Nayarit, con residencia en Tepic	32/2001	16 de junio de 2001	61/2001	4 de noviembre de 2001	142	Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Nayarit, con residencia en Tepic
27 cto	Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Quintana Roo, con residencia en Cancún	32/2001	16 de junio de 2001				

Anexo 10

Antes de la creación del Consejo de la Judicatura Federal, el Poder Judicial de la Federación presentaba la siguiente estructura, conforme los Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Círculo	Entidad	Distritos	Tribunales de Circuito		Juzgados de Distrito	Total
			Colegiados	Unitarios		
1*	Distrito Federal	1	28*	4	30*	62
2*	Estado de México	3	4*	3	9*	16
3*	Colima y Jalisco	2	8*	3	16*	27
4*	Nuevo León	1	3	2	6	11
5*	Sonora	3	2	3	8	13
6*	Puebla y Tlaxcala	2	4	1	6	11
7*	Veracruz	3	4*	2	6	12
8*	Coahuila y Durango	5	2	2	8	12
9*	San Luis Potosí	1	2	1	4	7
10*	Tabasco y Veracruz	2	2	1	4	7
11*	Michoacán	2	2	2	5	9
12*	Baja California Sur, Nayarit y Sinaloa	5	3	3	12	18
13*	Oaxaca	2	2	2	7	11
14*	Campeche, Quintana Roo y Yucatán	3	2	1	5	8
15*	Baja California	3	2	3	8	13
16*	Guajuato	2	2	1	4	7
17*	Chihuahua	2	2	3	6	11
18*	Morelos	1	2	1	4	7
19*	Tamaulipas	5	2	5	10	17
20*	Chiapas	2	1	1	4	6
21*	Guerrero	3	2	1	5	8
22*	Hidalgo y Querétaro	2	1	1	4	6
23*	Aguascalientes y Zacatecas	2	1	1	4	6
Total		57	83	47	175	305

*Con especialización en alguna materia.

Anexo 11

Debido a la labor efectuada durante diez años por el Consejo de la Judicatura Federal, se ha modificado la geografía jurisdiccional federal, así como logrado la especialización en diversos lugares, llegando a la siguiente estructura.

Circuito	Entidad	Distritos	Tribunales de Circuito		Juzgados de Distrito				Total
			Colegiados	Unitarios	Número	"A"	"B"	Itinerante	
1*	Distrito Federal	1	54*	7*	64*				125
2*	Estado de México	3	11*	5	18*	1	1		36
3*	Colima y Jalisco	2	12*	4	21*				37
4*	Nuevo León	1	11*	2	12*				25
5*	Sonora	4	5*	5	10				20
6*	Puebla	1	9*	1	10				20
7*	Veracruz	5	7*	1	12			1	21
8*	Coahuila	4	5	2	6	1	1		14
9*	San Luis Potosí	2	3	1	5				9
10*	Tabasco y Veracruz	2	3	2	7				12
11*	Michoacán	2	3	2	9				14
12*	Sinaloa	3	4	2	10				16
13*	Oaxaca	2	3	2	8				13
14*	Campeche y Yucatán	2	3*	1	6				10
15*	Baja California	3	4	7	14				25
16*	Guanajuato	3	5*	2	7				14
17*	Chihuahua	2	5*	4	10				19
18*	Morelos	1	2	1	5				8
19*	Tamaulipas	5	5*	4	11				20
20*	Chiapas	2	3	2	8*				13
21*	Guerrero	3	4	2	8				14
22*	Querétaro	1	2	1	4				7
23*	Aguascalientes y Zacatecas	2	3	1	5				9
24*	Nayarit	1	1	1	3				5
25*	Durango	1	1	1	3				5
26*	Baja California Sur	1	1	1	2				4
27*	Quintana Roo	2	1	1	2	1	1		6
28*	Tlaxcala	1	1	1	2				4
29*	Hidalgo	1	2	1	2				5
Total		63	173	67	284	3	3	1	531

*Con especialización en alguna materia.

Anexo 12

En la siguiente tabla se plasman las materias y circuitos donde se cuenta con tribunales colegiados de circuitos especializados.

Especialización	Circuito	Cantidad
Penal	Primero	10
	Segundo	3
	Tercero	2
	Cuarto	2
	Sexto	2
	Séptimo	2
	Decimosexto	1
Administrativa	Primero	15
	Segundo	3
	Tercero	3
	Cuarto	3
	Sexto	3
Civil	Primero	14
	Segundo	4
	Tercero	5
	Cuarto	3
	Sexto	3
	Séptimo	3
	Decimosexto	2
Trabajo	Primero	15
	Segundo	1
	Tercero	2
	Cuarto	3
	Sexto	1
Penal y Administrativa	Quinto	3
	Decimoséptimo	2
	Vigésimo Primero	2
Civil y Trabajo	Quinto	2
	Decimoséptimo	2
	Vigésimo Primero	2
Penal y de Trabajo	Decimocuarto	1
	Decimonoveno	2

Administrativa y Civil	Decimocuarto	2
	Decimonoveno	2
Administrativa y de Trabajo	Séptimo	2
	Decimosexto	2
Total		129

Anexo 13

La especialización en cuanto a juzgados de distrito se ha implementado en los circuitos y materias que a continuación se precisan.

Especialización	Circuito	Cantidad
Amparo en materia Penal	Primero	12
Procesos Penales Federales	Primero	18
	Segundo	6
	Vigésimo	2
Penal	Tercero	9
	Cuarto	5
Administrativa	Primero	16
	Cuarto	3
Civil	Primero	13
	Tercero	5
Trabajo	Primero	5
Administrativa (y trabajo)	Tercero	5
Amparo y Juicios Civiles Federales	Segundo	4
Civil y de Trabajo	Cuarto	4
Total		107

BIBLIOGRAFÍA.

- 1) ATIENZA, Manuel, Cuestiones Judiciales, 1° edición, México, Distribuciones Fontamara, 2001.
- 2) BARTLETT Díaz, Manuel, Las reformas a la Constitución de 1917, México, Porrúa, 2004.
- 3) BURGOA Orihuela, Ignacio, Las garantías individuales, 37ª edición, México, Porrúa, 2004.
- 4) CABRERA Acevedo, Lucio, La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.
- 5) CAPPELLETTI, Mauro y GARTH, Bryant, El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- 6) CARBONELL, Miguel, Los Derechos Fundamentales en México, 1ª reimpression, México, Porrúa, 2005.
- 7) ———, MOGUEL, Sandra y PÉREZ Portillo, Karla compiladores, Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos Básicos, 2ª edición, México, Porrúa, 2003.
- 8) CARRANCO Zúñiga, Joel, Poder Judicial, México, Porrúa, 2000.
- 9) CASTRO, Juventino V., Garantías y amparo, 11ª edición, México, Porrúa, 2000.
- 10) CHÁVEZ Padrón, Martha, Evolución del juicio de amparo y del Poder Judicial Federal mexicano, México, Porrúa, 1990.
- 11) COLEGIO DE PROFESORES DE DERECHO PROCESAL DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Diccionario de Derecho Procesal, 2ª edición, México, Oxford, 2000.
- 12) CONCHA Cantú, Hugo Alejandro y Caballero Juárez, José Antonio, Diagnóstico sobre la administración de Justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- 13) COSSIO Díaz, José Ramón, Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Porrúa, 1992.

- 14) DEHESA Dávila, Gerardo, Etimología Jurídica, 2ª edición, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.
- 15) DEL CASTILLO Del Valle, Alberto, Ley de Amparo comentada, 4ª edición, México, Ediciones Jurídicas Alma, S.A de C.V., 2002.
- 16) ESQUINCA Muñoa, César, La Defensoría Pública Federal, México, Porrúa, 2003.
- 17) FAYA Viesca, Jacinto, Finanzas Públicas, 5ª edición, México, Porrúa, 2000.
- 18) FIX-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano, 3ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- 19) ——— y FIX-Fierro, Héctor, El Consejo de la Judicatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- 20) ——— y VALENCIA Carmona, Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, México, Porrúa, 2003.
- 21) GARCÍA Ramírez, Sergio, Poder Judicial y Ministerio Público, 2ª edición, México, Porrúa, 1997.
- 22) GÓMEZ Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, 10ª edición, México, Oxford, 2004.
- 23) GUDIÑO Pelayo, José de Jesús, Ingeniería judicial y reforma del Estado, 2ª edición, México, Porrúa, 2003.
- 24) GUERRERO, Omar, La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- 25) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Anuario Jurídico, Nueva Serie, 1994, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- 26) ———, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada, 18ª edición, México, Porrúa, 2004.
- 27) ———, Derechos del Pueblo Mexicano, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 2003.
- 28) ———, Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, Porrúa, 2002.
- 29) ———, Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

-
- 30) ———, INSTITUTO MEXICANO DE DERECHO PROCESAL, XV Congreso Mexicano de Derecho Procesal, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
- 31) La reforma jurídica en la administración de justicia 1985-1986, Tomos I y II, México, Procuraduría General de la República, 1987.
- 32) Los históricos debates de la Constitución de 1916-1917, Tomos I y II, México, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión LII Legislatura, 1985.
- 33) MARQUEZ Rábago, Sergio R., Evolución constitucional mexicana, México, Porrúa, 2002.
- 34) MÉJAN Carrer, Luis Manuel C., El Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, México, Poder Judicial de la Federación, 2004.
- 35) MELGAR Adalid, Mario, El Consejo de la Judicatura Federal, 4ª edición, México, Porrúa, 2000.
- 36) MENA Adame, Carlos, La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional, México, Porrúa, 2003.
- 37) MONTEL y Duarte, Isidro, Estudio sobre garantías individuales, 6ª edición facsimilar, México, Porrúa, 1998.
- 38) NORIEGA, Alfonso, El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano, 1ª reimpresión, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.
- 39) ORTIZ Ortiz, Serafin, Garantías constitucionales, México, Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2003.
- 40) OVALLE Favela, José compilador, Temas y problemas de la administración de justicia en México, 2ª edición, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1985.
- 41) ———, Garantías constitucionales del proceso, 2ª edición, México, Oxford, 2002.
- 42) PALACIOS Alcocer, Mariano, El régimen de garantías sociales en el constitucionalismo mexicano, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- 43) PÉREZ De Los Reyes, Marco Antonio, Historia del Derecho Mexicano, Volumen 3, México, Oxford, 2003.

-
- 44) PICÓ I. Junoy, Joan, Las garantías constitucionales del proceso, España, José María Bosch editor, 1997.
- 45) RABASA, Emilio O., El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857, México, Porrúa, 1991.
- 46) ———, El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- 47) ———, Historia de las Constituciones mexicanas, 2ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- 48) ———, La evolución constitucional de México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- 49) RABASA, Emilio, La Constitución y la dictadura, 8ª edición, México, Porrúa, 1998.
- 50) REYES Tayabas, Jorge, Derecho constitucional aplicado a la especialización en amparo, reimpresión a la 5ª edición, México, Themis, 2002.
- 51) SAGÜES, Néstor Pedro, Las Escuelas Judiciales, 1ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
- 52) SÁNCHEZ Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, México, Porrúa, 2000.
- 53) SÁNCHEZ Vázquez, Rafael, Los Principios Generales del Derecho y los criterios del Poder Judicial de la Federación, México, Porrúa, 2004.
- 54) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004.
- 55) ———, Las garantías de seguridad jurídica, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003.
- 56) ———, Las garantías individuales. Parte general, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003.
- 57) TENA Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-2002, 23ª edición, México, Porrúa, 2002.
- 58) THOMPSON, José coordinador, Acceso a la Justicia y Equidad. Estudio en Siete Países de América Latina, Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

Publicación semestral del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Año 2, N° 4, pp. 4-33.

- 7) KRIEGER, Emilio, La ilusión reformista de un nuevo Poder Judicial, en Revista del Senado de la República, México, Volumen 2, Número 4, julio-septiembre 1996, pp. 84-98.
- 8) MANTILLA Molina, Roberto L., Sobre el artículo 17 constitucional, en Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo VIII, Julio-Diciembre de 1958, números 31-32, pp. 141-159.
- 9) MELGAR Adalid, Mario, La reforma al Poder Judicial, evaluación del Consejo de la Judicatura Federal, en Diálogo y Debate en cultura política, La Reforma al Poder Judicial, México, Año 2, Número 7, enero-marzo de 1999, pp. 99-122.
- 10) MORENO Garavilla, Jaime, Grandes desafíos del Consejo de la Judicatura Federal, en Revista Mexicana de Procuración de Justicia, México, Volumen I, Número 3, octubre de 1996, pp. 87-93.
- 11) OLVERA de Luna, Omar, Reforma del Estado y el Poder Judicial, en Revista del Senado de la República, México, Volumen 2, Número 4, julio-septiembre 1996, pp. 77-83.
- 12) PELLEGRINO Pacera, Cosimina G., El Consejo de la Judicatura ¿órgano administrativo con autonomía funcional que dicta sentencias?, en Revista de Derecho Público, Venezuela, Números 65-66, enero-junio 1996, pp. 58-89.
- 13) SÁNCHEZ Vázquez, Rafael, Consideraciones para fortalecer la autonomía e independencia del Poder Judicial, en Revista de la Facultad de Derecho, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo LV, Número 243, 2005, pp. 107-161.
- 14) Tamayo y Salmorán, Rolando, Derechos y Mecanismo Democrático (Justicia distributiva y Acceso a la Justicia), en Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo LII, Número 238, 2002, pp. 185-203.
- 15) VALADES, Diego, Los Consejos de la Judicatura: desarrollo institucional y cambio cultural, en Revista Jurídica, Poder Judicial del Estado de Chihuahua, México, Año IX, Número 13, verano de 2003, pp. 47-51.

LEGISLACIÓN NACIONAL

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) Ley de Concursos Mercantiles.
- 3) Ley de Defensoría Pública.
- 4) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

PÁGINAS DE INTERNET

- 1) Consejo de la Judicatura Federal: <http://www.cjf.gob.mx/>
 - 2) Suprema Corte de Justicia de la Nación: <http://www.scjn.gob.mx/>
 - 3) Cámara de Senadores: <http://www.senado.gob.mx/>
 - 4) Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/>
 - 5) Consejo General del Poder Judicial en España: <http://www.poderjudicial.es/>
 - 6) Consejo Superior de la Magistratura en Francia: <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/>
 - 7) Consejo Superior de la Magistratura en Italia: <http://www.csm.it/>
-
- Las tesis de jurisprudencia y tesis aisladas fueron consultadas en el IUS 2004 y en la página de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
 - Los Acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal se consultaron de su página de internet.