



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

LA VISITADURIA JUDICIAL EN EL CONSEJO DE LA
JUDICATURA FEDERAL: ALCANCES Y
PERSPECTIVAS

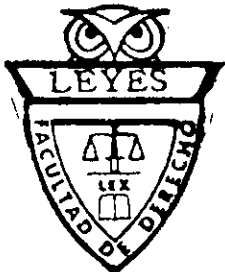
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ELIZABETH MORA PEREZ



CD. UNIVERSITARIA, D.F.,

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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
AVANZADA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

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

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera **MORA PEREZ ELIZABETH**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**LA VISITADURA JUDICIAL EN EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL: ALCANCES Y PERSPECTIVAS**", bajo la dirección del suscrito y del Dr. Eduardo A. Guerrero Martínez para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Guerrero Martínez en oficio de fecha 10 de diciembre de 1999 y el Dr. Luciano Silva Ramírez, mediante dictamen del 20 de enero del 2000, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria D.F., marzo 10 del 2000.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

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

Ciudad Universitaria, 20 de enero del 2000

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y AMPARO, DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M.

Estimado maestro:

En relación a su diverso oficio en el que encomienda-
al suscrito el estudio de la tesis titulada "LA VISITADURIA JUDI-
CIAL EN EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL; ALCANCES Y PRESPECTI-
VAS", elaborada por la alumna ELIZABETH MORA PEREZ para obtener -
el título de Licenciada en Derecho, dirigida por el Sr. Dr. ALFO-
SO GUERRERO MARTINEZ, después de haber realizado su revisión, sal-
vo su mejor opinión, considero que dicha monografía reúne los re-
quisitos académicos que el caso requiere para los trámites condu-
centes.

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E

~~DR. LUCIANO SILVA RAMIREZ~~
DR. LUCIANO SILVA RAMIREZ
Titular de la materia de Amparo
y profesor Adscrito al Seminario
de derecho Constitucional y de
Amparo.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO.

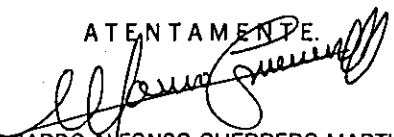
PRESENTE.

Por medio del presente escrito me permito poner a su consideración el trabajo de tesis de la alumna Mora Pérez Elizabeth, con número de cuenta 8731295-7, inscrita en el seminario a su digno cargo, quien para obtener el título de Licenciado en Derecho, elaboró la investigación correspondiente del temario previamente propuesto y aprobado por usted, con el tema de: "La Visitaduría Judicial en el Consejo de la Judicatura Federal; alcances y perspectivas, mismo".

Sin otro particular por el momento, reitero a usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

México, D. F., a diciembre de 1999.

ATENTAMENTE.


DR. EDUARDO ALFONSO GUERRERO MARTINEZ.

Agradezco a Dios todas y cada una de sus bendiciones,
pero sobre todo, el darme la oportunidad de terminar
una meta más en mi vida, y que dicha alegría pueda
compartirla con mis padres y hermanos.

Queridos papá y mamá, ya han pasado muchos años desde
aquel día en que me acompañaron a mi primer día
de clases, y aún cuando esta meta no es la última,
les doy las gracias infinitas por sus tantos esfuerzos,
desvelos, sacrificios, amor y estímulos, asegurándoles
que esta mi herencia la atesoraré para siempre,
¡MUCHAS GRACIAS!

A Fernando, J. Antonio, J. Manuel y
Guillermo, mis cuatro flancos, por su apoyo,
cariño, tolerancia y amistad, esperando que
este mi triunfo sea su júbilo por siempre,
gracias queridos hermanos.

A ti tío Alfonso, porque siempre me haz alentado y apoyado, a quien desde niña he visto como un ejemplo a seguir, por su tenacidad y honorabilidad.

Gracias tía Lulú, primas Angela y Lulú, por ser como son, esperando que estén de acuerdo conmigo cuando digo que el ser mujer en el mundo predominantemente de hombres (laboralmente hablando) no es un obstáculo.

A mis chiquitos, Carlos Omar y Osbaldo Emanuel esperando que alguno abrace la profesión de su papá y la que ahora inicio con ahínco.

A mis tíos Jaime y Cristi, por sus consejos y estímulos.

Hago patente mi reconocimiento en forma pública y franca , en lo que valga, a la UNAM, a la Facultad de Derecho, a sus respectivas Autoridades Administrativas, y sus Académicos, primeramente por creer en mi, y aceptarme en su regazo desde el nivel medio superior, en segundo lugar por todo y tanto que me brindaron.

Agradezco en forma especial al Doctor en Derecho Eduardo Alfonso Guerrero Martínez, quien con sus amplios conocimientos y paciencia supo encausar en la presente tesis mi inquietud jurídica, misma en la que volcó su particular sello.

A mi mentor el Magistrado licenciado Anastacio Martínez García, agradeciéndole por su peculiar y singular forma de alentar a los que lo admiramos, por ser usted la primera persona que confió en mi, dándome la oportunidad de trabajar por primera vez en lo que ahora se es la máxima expresión de la impartición de justicia, y por su indiscutible ejemplo de honradez, disciplina, tenacidad y capacidad.

Al Juez licenciado Benito Alva Zenteno, por brindarme la oportunidad de continuar con mi sueño de servir a la Justicia Federal, de quien he aprendido que el éxito se obtiene con la lucha diaria.

A mis amigos Gloria , Claudia, Cecy, Ray, Jorge S., Guillermo B.,
por demostrarme que en esta carrera se debe uno al estudio
diario y al deseo de superación personal.

A mis amigas Karla, Lore, Lucy y Lety, por estar
conmigo siempre.

I N D I C E

	PAG
INTRODUCCIÓN	
CAPÍTULO I. ESTADO Y PODER JUDICIAL	
1.1 Origen el Estado	1
1.2 Fines del Estado	7
1.3 La División de Poderes o Funciones	14
1.4 Evolución del Poder Judicial en México	20
CAPÍTULO II. LA DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN DE JUECES Y MAGISTRADOS EN EL DERECHO COMPARADO	
2.1 Estados Unidos	30
2.2 Francia	44
2.3 España	48
CAPÍTULO III. ORIGEN Y FINALIDAD DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA	
3.1 Bases Doctrinales de su Creación	57
3.2 Naturaleza Jurídica	65
3.3 Atribuciones y Estructura	72
3.4 Funciones de los Organos Auxiliares	81
CAPÍTULO IV. LA VISITADURÍA JUDICIAL	
4.1 Antecedentes	92
4.2 Atribuciones	97
4.3 Actividades de la Visitaduría (1995-1998)	125
4.4 Análisis Crítico del Acuerdo General que Regula la Organización y Funcionamiento de la Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal	128
4.5 Propuesta de Reglamentación de la Visitaduría Judicial	153
4.6 Estadística	192
CONCLUSIONES	
BIBLIOGRAFÍA	

INTRODUCCIÓN

Durante la última década el sistema presidencial mexicano ha evolucionado notablemente. Esta evolución es reflejo del cambio acelerado de la realidad nacional que ha impregnado, a partir de una crisis económica prolongada, los procesos sociales, políticos y jurídicos del país.

En el escenario nacional han aparecido nuevos actores políticos, y algunas de las tradicionales fuerzas y agrupamientos han alterado sus contenidos, estrategias y formas de articulación con el Estado.

Las reformas constitucionales y legales que persiguen al fortalecimiento de los órganos Legislativo y Judicial, así como las dirigidas hacia el ejercicio de un federalismo moderno y menos nominal, han tenido un impacto sostenido en el presidencialismo mexicano.

El presidente de la República sigue siendo la pieza clave del sistema, pero los controles horizontales y verticales equipados de mayores elementos y mejor ubicados, niegan ahora categóricamente las pasadas afirmaciones sobre la omnipotencia del Ejecutivo.

Los más graves problemas del sistema judicial mexicano son seguramente los mismos que aquejan a otros sistemas judiciales en el mundo. Las dificultades no son privativas de países subdesarrollados, ni siquiera se deben a la existencia de factores nacionales específicos. Existe ahora una percepción clara de la atención

que requiere el reclamo social por la justicia. Los problemas de la administración de justicia más notorios son la dilación o demora excesiva en la tramitación de los juicios; las irregularidades o corrupción; las dificultades por la inejecución de sentencias; las condiciones materiales inconvenientes en que se presta el servicio; retribución de jueces y magistrados y personal judicial; juzgados y tribunales en espacios físicos inadecuados; jueces sin arraigo en sus lugares de despacho; ausencia de política informática; administración obsoleta y en ocasiones corrupta.

La reforma constitucional de 1994 tuvo como propósito central iniciar una enmienda del Poder Judicial de la Federación. Se trata de modificaciones significativas que alteraron la conformación y funcionamiento del Poder Judicial y de las relaciones y equilibrios que se había ido configurando a lo largo de decenios, desde la Constitución de 1917.

Es necesario enfatizar que a la demanda social de contar con un Poder Judicial profesional, expedito y eficiente, obedecieron en 1994 las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, como primer paso hacia una nueva cultura judicial en México. En este contexto, y como parte de la reforma judicial, en vigor a partir de 1995, fue creado el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), órgano constitucional encargado de la administración, la carrera judicial, la vigilancia y la disciplina 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. Entre sus principales objetivos, se encuentran el establecer un mejor sistema de impartición de justicia, dignificar la carrera judicial y contribuir a lograr la autonomía, la independencia y la imparcialidad plenas de los titulares de los órganos

jurisdiccionales federales.

Con este nuevo órgano colegiado de apoyo y de servicio a los tribunales y atributo del Estado de impartir justicia y se pretende lograr un manejo especializado de alto nivel de las tareas administrativas, sin embargo, como todo ente diseñado por el ser humano, aún quedan las lagunas que deberán ser cubiertas en la medida que la experiencia vaya enriqueciendo su actuación.

Como un órgano auxiliar del Consejo destaca la responsabilidad de la Visitaduría Judicial que ejerce la vigilancia sobre el quehacer de Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito para garantizar a la sociedad uno de los derechos supremos del ser humano: la justicia.

En este orden de ideas la autora de la presente tesis se propuso efectuar un trabajo de investigación que contemplara por un lado un análisis del Poder Judicial de la Federación y su interrelación con los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por otro, la forma en que a nivel universal se han creado los consejos de la judicatura para el establecimiento de la sana distancia del Ejecutivo y la real autonomía de la entidad del Estado responsable de conducir la impartición de justicia: el Poder Judicial.

Por lo anterior, en el primer capítulo se realizó un estudio sobre la forma en que se origina el Estado, y la singular manera en que en su evolución, las diferentes funciones que debe desempeñar son atendidas por los órganos de gobierno: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, asimismo, se consideró oportuno incluir una breve panorámica sobre la evolución que el Poder Judicial tiene en México, a partir de su nacimiento como nación independiente.

En el segundo capítulo, en el marco del derecho comparado se investigó la forma en que en Estados Unidos, España y Francia se realiza el nombramiento y remoción de jueces y magistrados, destacando la manera en que paulatinamente el aparato judicial va obteniendo su autonomía de los Poderes Ejecutivo y Legislativo sin que esto signifique una ruptura de la unidad estatal.

El Consejo de la Judicatura, en México, adquiere niveles muy particulares y no obstante, sus humanas fallas y omisiones, marca un nuevo sendero para el andamiaje de la justicia, por tal motivo, en el capítulo tercero se presenta una investigación sobre sus bases doctrinarias, su naturaleza jurídica, atribuciones y estructura orgánica, lo cual permite confirmar el avance que el Estado mexicano dio con su creación.

Finalmente en el capítulo cuarto, se hace una anatomía jurídica y operativa de la Visitaduría Judicial de la Federación, sus logros y limitaciones, concluyéndose que todavía queda pendiente la estructuración de un marco jurídico más idóneo que permita el uso óptimo de los recursos humanos y materiales para la supervisión y vigilancia de las partes componentes del Poder Judicial, en funciones jurisdiccionales.

Resulta conveniente enfatizar que probablemente el presente trabajo adolezca de las comunes fallas humanas producto de la inexperiencia de aquellos quienes se inician en el ejercicio profesional, por tal motivo quien redacta se permite solicitar al lector, su máxima condescendencia, sobre todo porque debe también subrayarse que en su elaboración se ha puesto todo el entusiasmo y el esfuerzo posibles. De la misma manera desea agradecer profundamente el apoyo y benevolencia tanto del

asesor de tesis Dr. En Derecho Eduardo Alfonso Guerrero Martínez, así como a los miembros del sínodo del examen profesional.

Cd. Universitaria, primavera de 2000.

CAPITULO I

ESTADO Y PODER JUDICIAL

Considerando que el Consejo de la Judicatura como órgano del Poder Judicial forma parte esencial del Estado, resulta necesario hacer algunas observaciones sobre el origen del mismo, así como la particular de cómo para ejercer sus funciones se ve precisado, en términos generales, a dividirse en los tres poderes, destinatarios del Estado moderno.

1.1 ORIGEN DEL ESTADO

Respecto al origen del Estado existen múltiples opiniones o teorías, por ejemplo, José Ortega y Gasset considera que "el Estado no es una forma de sociedad que el hombre se encuentre dada y en regalo, sino que necesita fraguarla penosamente. No es como la horda o la tribu y demás sociedades fundadas en la consanguinidad, que la naturaleza se encarga de hacer... Al contrario, el Estado comienza cuando el hombre trata de evadirse de la sociedad nativa dentro de la cual la sangre lo ha inscrito... Originariamente el Estado consiste en la mezcla de sangre y de lenguas... Si observamos la situación histórica que precede inmediatamente al nacimiento de un Estado, encontraremos siempre el siguiente esquema: varias colectividades pequeñas cuya estructura social de cada una sirve sólo para una convivencia interna. Esto indica que en el pasado vivieron efectivamente aisladas, cada una por sí y para sí, sin más que contactos excepcionales para las limitrofes. Pero a este aislamiento efectivo ha sucedido de hecho una convivencia externa, sobre todo económica. El individuo de cada colectividad no vive ya sólo de ésta, sino

que parte de su vida está trabada con individuos de otras colectividades con los cuales comercia mercantil e intelectualmente... En esta situación, el principio estatal es el movimiento que lleva a aniquilar las formas sociales de convivencia interna, sustituyéndolas por una forma social adecuada a la nueva convivencia externa. El estado es siempre, cualquiera que sea su forma –primitiva, antigua, medioeval o moderna-, la invitación (o la imposición) que un grupo de hombres hace a otros grupos humanos para ejecutar juntos una empresa. Esta empresa, cualesquiera sean sus trámites intermediarios, consiste a la postre en organizar un cierto tipo de vida... Las diferentes clases de Estado nacen de las otras maneras según las cuales el grupo empresario establezca la colaboración con los otros. Así, el Estado antiguo no acierta nunca a fundirse con los otros... Pero los nuevos traen otra interpretación del Estado... Si el Estado es un proyecto de empresa común, su realidad es puramente dinámica: un hacer, la comunidad en la actuación... No es la comunidad anterior, tradicional o inmemorial... la que proporciona título para la convivencia política, sino la comunidad futura en el efectivo hacer. No lo que fuimos ayer, sino lo que vamos a hacer mañana juntos nos reúne en Estado. De aquí la facilidad con que la unidad política brinca en Occidente sobre todos los límites que aprisionaron al Estado antiguo.¹ Entonces ha resultado que, sobre todo en el mundo occidental, el Estado ha actuado en muchos casos como un factor formador de naciones.

Muchas veces la homogeneidad en el matiz o estilo cultural, las comunes tradiciones, costumbres e instituciones, así como la conciencia de un común destino, de un común futuro, son resultados debidos en parte a la acción unificadora de un poder político, acción que ha unificado no solamente la decisión política, sino que, al provocar una convivencia más intensa y al producir una solidaridad más estrecha, ha

¹ Ortega y Gasset, José; *Obras Completas*; Porrúa, México, 1990, Tomo IV, pp. 252-3

contribuido a formar la realidad nacional y la conciencia nacional. Algunos Estados, como el francés, han tenido pleno éxito en contribuir decisivamente a la unidad de lengua, a la homogeneidad de cultura.

Otros Estados, aun cuando han creado una sola nacionalidad con elementos dispares, no lograron unidad lingüística, ni plena homogeneidad cultural. Otros Estados, como por ejemplo Suiza, Canadá, contribuyeron vigorosamente con formidable éxito a la formación de una clara e intensa conciencia nacional y de una fuerte solidaridad nacional, pero no se propusieron en modo alguno hacer desaparecer las diferencias lingüísticas y culturales.²

Federico Engels, por su parte, explica que "...La sociedad antigua basada en las unidades gentilicias, estalla hecha pedazos a consecuencia del choque de las clases sociales recién formadas (Engels se refiere a esclavos – esclavistas) y su lugar lo ocupa una nueva sociedad organizada en Estado cuyas unidades inferiores no son ya gentilicias, sino unidades territoriales; se trata de una sociedad en la que el régimen familiar está completamente sometido a las relaciones de propiedad y en las que se desarrollan libremente las contradicciones de clase y la lucha de clases que constituyen el contenido de toda la historia escrita hasta nuestros días".³

Para Edgar Bodenheimer en el seno del gobierno tribal, en un principio los métodos de aplicación del Derecho eran muy imperfecto, consistían en una mera autorización de la acción por cuenta propia o venganza privada, o en colocar fuera de la ley al infractor, es decir, en la declaración de que no gozaría en lo sucesivo de las ventajas del intercambio y el trato social y que se le consideraría igual a una

² Recasens Sinches, Luis; *Tratado General de Sociología*; Porrúa, México, 1991. p.505.

³ Engels, Federico; *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*; Quinto Sol, México, 1993, p.8.

bestia salvaje a la que cualquiera podía matar,. Pero gradualmente las autoridades públicas procedieran a establecer un sistema de coacción directa en la que el individuo recalcitrante era castigado mediante la aplicación forzosa de penas públicas. Bodenhimer concluye que en el establecimiento de tal autoridad que le obliga al cumplimiento del Derecho, se encuentran los orígenes del Estado.⁴

No obstante, las definiciones anteriores, no permiten aún llegar a una conclusión sobre el origen del Estado, por lo que se hace oportuno citar algunas connotaciones del término Estado.

Aurora Arnaiz Amigo proporciona una lista de conceptos sobre la palabra Estado, correspondientes a diferentes autores:

1. Cicerón:

Es una multitud de hombres ligados por la comunidad del derecho y de la utilidad.

2. San Agustín:

Es una reunión de hombres dotados de razón y enlazados en virtud de la común participación de las cosas que aman.

3. Bodino:

Es un conjunto de familias y sus posesiones comunes gobernadas por un poder de mando según la razón.

4. Savigny:

⁴ Bodenhimer, Edgar; *Teoría del Derecho*; FCE, México, 1991, pp. 50-51

Es la representación material de un pueblo.

5. Kant:

Es una variedad de hombres bajo leyes jurídicas.

6. Oppenheimer:

Es la institución social impuesta por el grupo victorioso al derrotado, con el propósito de regular su dominio y de agruparse contra la rebelión interna y los ataques del exterior.

7. Jellinek:

Es una asociación de hombres sedentarios dotada de un poder de mando originario.

8. Bluntschli:

Es la personificación de un pueblo.

9. Duguit:

Es una corporación de servicios públicos controlada y dirigida por los gobernantes.

10. Spengler:

El Estado es la historia considerada sin movimiento. La historia es el Estado pensado en el movimiento de influencia.

11. Kelsen:

El Estado es el ámbito de aplicación del derecho.

El Estado es el derecho como actividad normativa.

El derecho es el Estado como una actividad normada. "En el Estado alcanza su personalidad jurídica"

12. Carré de Malberg:

Es la comunidad política con un territorio propio y que dispone de una organización.

Es la comunidad de hombres sobre un territorio propio y organizados en una potestad superior de acción y coerción.

13. Adolfo Posada:

Son los grupos sociales territoriales con poder suficiente para mantenerse independientes.

14. F. Lassalle:

El Estado es la gran asociación de las clases pobres.

15. Herman Heller:

El Estado es la conexión de los quehaceres sociales. El poder del Estado es la unidad de acción organizada en el interior y el exterior. La soberanía es el poder de ordenación territorial exclusiva y suprema.

16. Herman Heller:

El Estado es la organización política soberana de dominación territorial. Es la conexión de los poderes sociales.

17. Groppali:

Es la agrupación de un pueblo que vive permanentemente en un territorio con un poder de mando supremo, representando éste en el gobierno.

18. Definición ahistórica:

Estado es la forma política suprema de un pueblo.

19. Hobbes:

Una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común.

20. Max Weber:

El Estado es la coacción legítima y específica. Es la fuerza bruta legítima como "última ratio", que mantiene el monopolio de la violencia.

21. Hegel:

El Estado es la conciencia de un pueblo.

22. Grocio:

La asociación perfecta de hombres libres unidos para gozar de sus derechos y para la utilidad común.

En la asociación política soberana que dispone de un territorio propio, con una organización específica y un supremo poder facultado para crear el derecho positivo.⁵

A las anteriores definiciones, se debe agregar la opinión de Thomas Hobbes sobre el deber supremo del gobernante: "...garantizar la seguridad y el bienestar del pueblo y hacer aplicar los principios del Derecho natural."⁶

Así el origen del Estado se encuentra en la aparición de la propiedad privada y el Derecho, cuando se crea un ente superior a la autoridad del clan familiar para garantizar la seguridad y el bienestar del pueblo y hacer aplicar más leyes que de él emanen.

1.2 FINES DEL ESTADO

La mayoría de las naciones sobre Estado se pueden agrupar en cuatro grandes grupos:

⁵ Cfr. Arniz Amigo, Aurora; *Soberanía y Potestad*; M.A. Porrúa, México, 1981, pp. 124-126

⁶ Hobbes, Thomas; *Levistán*; FCE, 1994, p. 13.

- **Deontológicas:** Proponen una idea del Estado determinándolo por un contenido específico de fines, normas o valores que debe realizar.
- **Sociológicas:** Conciben al Estado como una agrupación social, cuya nota específica es la calidad de su poder.
- **Jurídicas:** Derivan de la escuela del formalismo jurídico que pretende reducir los problemas de la teoría política a formales de derecho.
- **Políticas:** En donde el Estado destaca como una formación características de la idea política.⁷

En todo caso, es común, el hecho de que el Estado es una sociedad humana.

La observación de esa sociedad humana que se encuentra en la base del Estado, da a conocer que la misma se encuentra establecida permanentemente en un territorio, que le corresponde, con exclusión de otras sociedades estatales que se encuentran también viviendo en sus respectivos territorios. De esta manera se añade un dato más a la noción previa y por lo tanto el Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde.

Si se sigue reflexionando sobre los datos de la observación, se advierte que la existencia de una sociedad humana implica, de manera necesaria, la presencia en la misma de un orden normativo de la conducta y de la estructuración del grupo social. Estudiando esas reglas de conducta se concluye que las mismas forman en conjunto un sistema armónico de normas de derecho. Se añade así otro dato a la noción científica previa, el orden jurídico, y así: el Estado es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico.

⁷ González Uribe, Héctor: *Teoría Política*; Porrúa, México, 1992, p.158.

Pero todo orden supone, de manera necesaria, la existencia de un ordenador y el orden jurídico tiene la imperatividad como una de sus características esenciales. En la sociedad humana estatal el orden jurídico es creado, aplicado y sancionado por un poder que dispone de las facultades necesarias para ese objeto, en última y suprema instancia, de manera independiente de otro poder que le sea superior, y que por ello se llama soberano. Lo anterior a permite decir: el Estado es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, definido y sancionado por un poder soberano.

Si ahora, se reflexiona nuevamente sobre la sociedad humana que se encuentra en la base del Estado, se aprecia que no permanece inmóvil, sino que los seres humanos que la integran desarrollan una actividad incesante. Pero esa actividad social, por la presencia ineludible del orden jurídico que la rige queda por ello orientada en el sentido de las normas que la encauzan y por ello dentro de sí, de manera necesaria, una teología.

Moldeada por el orden jurídico, la actividad de la sociedad humana estatal, tiene la misma teología, la misma finalidad, que el orden jurídico y como el sentido último de este ordenamiento es realizar los más altos valores de la convivencia social humana, la finalidad del Estado concurre a ese objeto. El contenido de esa teleología se expresa en la obtención del bien. Pero como todos los integrantes de esa sociedad han de participar de dicha obtención es un bien público. Pero ese bien es efímero en relación con la limitada existencia material del hombre y por ello es un bien público temporal.

Añadiendo esta nueva nota de examen analítico del Estado decimos: el Estado es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, aplicado y sancionado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal..

Integrada así la noción científica previa del Estado, se observa que no obstante la actividad incesante de los hombres que integran la sociedad que está en su base, las notas del mismo. Esta presencia invariable obedece a que el Estado es una institución que disfruta de personalidad moral a la que el orden jurídico atribuye un conjunto de derechos y obligaciones que le hacen nacer como persona jurídica.

Reuniendo todas las notas que se concluye que: el Estado es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica.

Francisco Pérez Porrúa considera que el Estado es una estructura social que alberga dentro de sí otras agrupaciones sociales de grado inferior, la familia las sociedades civiles y mercantiles, las universidades, los sindicatos, entre otros, no colocándose sobre ellas como una superestructura, sino completándolas, sin destruirlas ni absorberlas. Esta función del Estado es de respecto y de complemento, no de destrucción ni de reemplazo.⁸

⁸ Pérez Porrúa, Francisco; *Teoría del Estado*. Porrúa, México, 1994, pp. 283 y ss.

Por otra parte, en el Estado participan también los gobernados de la misma manera activa que los gobernantes, pues el Estado surge de la actividad de los seres humanos que se encuentran en su base, de los hombres agrupados políticamente. Todos, colaboran, aunque no en un plano de igualdad; hay un grupo que dirige, en virtud de lo que se llama imperium, y dispone de fuerza para ejecutar sus órdenes (potestas).

Surge de esta forma la existencia de otro de los elementos constitutivos del Estado: la autoridad o poder, que aun cuando reside y deriva de toda la sociedad estatal, su ejercicio compete a un grupo específico de hombres que lo ejercen.

Así, esos elementos específicos del Estado, que lo distinguen de otras agrupaciones humanas, son el fin de propio del Estado la autoridad o poder que lo caracteriza y orden jurídico.

Esos elementos, de una manera formal, existen en toda sociedad; pero en su aspecto intrínseco revisten caracteres especiales que los distinguen en esa forma diferencian al Estado de las otras agrupaciones humanas.

La autoridad tiene su fuerza característica en el Estado, porque es soberana, y el fin perseguido por el mismo también se distingue de los otros fines perseguidos por otras agrupaciones humanas.

El bien público en su totalidad sólo se persigue por el Estado como ingrediente específico de su esencia.

Por último hay otro elemento esencial o constitutivo del Estado cuya presencia se requiere imprescindiblemente para calificar a una sociedad humana como estatal: el orden jurídico.

El Estado, como ente cultural, tiene por objeto la obtención de un fin. Y todo producto de la cultura humana se caracteriza por llevar dentro de sí una finalidad, aquello para lo cual es creado por el hombre. Siendo el Estado una institución humana, tiene naturalmente un fin. No puede dejar de tenerlo. Los hombres que componen el Estado, los gobernantes y los gobernados al agruparse formando la sociedad estatal, persiguen un fin. El Estado encierra en su actividad una intención que es la determinante y el motor de toda su estructura.

Por tanto, para estudiar al Estado hay que estudiar el objeto a que se dirige su actividad. Este fin debe estudiarse para comprender el sentido mismo de la organización estatal y las modalidades de su estructura. El fin será el que determine las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado, y en función de esa competencia se crearán esos órganos. En este fin está la razón última del Estado y su diferencia específica con otras sociedades.

Pero ¿cuál es el fin del Estado? Se dice que es el bien común. También se afirma que es el interés general, pero sin especificar en lo que éste consiste. En consecuencia, se emplea expresiones vagas, por lo que es necesario tratar de encontrar, con claridad cuál es el fin perseguido por el Estado.

Por ello, para precisar en lo que consiste ese fin se debe distinguir entre "bien común", fin de toda sociedad y "bien público", fin específico de la sociedad estatal.

Siempre que los hombres se agrupan socialmente, para la obtención de un fin que beneficie a todos, ese fin, al perseguirse precisamente para beneficiar a un conjunto de hombres, es un bien común. La sociedad mercantil persigue un fin de lucro para todos los miembros que la componen. Ese fin, consiste en los beneficios económicos, es el bien común de los que integraran esa sociedad. El sindicato persigue el bien común de sus afiliados, consiste, ese bien común, en el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los que componen ese sindicato. La agrupación religiosa persigue también un bien común, consiste en el perfeccionamiento espiritual de sus miembros, y así todas las agrupaciones humanas, se dirigen hacia un fin que consiste en obtener el bien común para sus integrantes.

El Estado también persigue un bien común, un bien que beneficie por entero a todos los que lo componen. Pero ser una sociedad más amplia, una primera distinción del bien común puede ser esta: bien común particular o bien común público, según que se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con el interés público. El bien común perseguido por el Estado es el bien público.

El bien particular es el que persigue cada individuo o grupo en concreto; no cae su obtención en forma directa dentro de la esfera de competencia del Estado; es algo que concierne a cada individuo o grupo. El papel del Estado es complementar la indigencia social del hombre, pero no reemplazarlo completamente. El individuo tiene que actuar en forma indirecta para alcanzar su fin, siendo auxiliado para esa obtención por el Estado, cuya actuación en vista del bien común se reflejará en forma indirecta en los esfuerzos de los individuos para alcanzar su bien particular. La

conocida máxima religiosa "Ayúdate, que Dios te ayudará" opera también en la actividad de los individuos o de los grupos en busca de su bien particular; la actividad del Estado, de acuerdo con su naturaleza, será ayudar al individuo o al grupo; pero éstos tienen que actuar, tienen que obrar tratando de dirigirse en forma particular, por su propio esfuerzo, para la obtención de los bienes particulares que necesiten.

El bien público, no obstante lo observado por Pérez Porrúa, es esencialmente la suma de los "bienes privados", el interés público, por otro lado, comprende no sólo el interés de la generación "actual", sino que incluye a las generaciones futuras.

Entre los fines del Estado se encuentran: mantener la independencia del exterior; la seguridad nacional, tanto económica, política, social y cultural; la paz y el orden interior y en términos generales: la protección de los derechos humanos, en la medida que Estado y persona humana no son dos valores contrapuestos sino complementarios.

1.3 LA DIVISIÓN DE PODERES O FUNCIONES

Todo Estado, con la naturaleza específica que se le ha asignado, independientemente de su régimen, sin tomar en cuenta su forma de gobierno, tiene que realizar funciones. Es decir, manifestaciones de actividad imprescindibles, que no pueden faltar, pues a través de esas funciones, y por medio de esa actividad, es como el organismo político puede llegar a realizar los fines que lo originan y justifican.

Esa actividad fundamentalmente corresponde a su estructura orgánica inmediata. Esa actividad se desarrolla de acuerdo con el contenido propio de las

funciones atribuidas a sus órganos inmediatos y así en la vida del Estado, en el desarrollo de su actividad se encuentran las siguientes funciones fundamentales:

- a) En toda organización estatal debe existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben, en primer término, estructurar al Estado y, en segundo, reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí. Estos es, necesariamente, en todo Estado existe una función legislativa.
- b) Además, todo Estado, debe tener una función encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico definido la norma precisa que aplicar en los casos particulares: función jurisdiccional.
- c) Por último una tercera función esencial del Estado es actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad.

Se trata de la función administrativa, en la cual se encuentra comprendida la función gubernamental o de la alta dirección del Estado, con los caracteres que se han asignado.

En el estado moderno, cuya estructura ha servido de base para establecer los principios generales en que consiste su teoría, es decir, la teoría del Estado, existen de manera necesaria, siempre, esas tres funciones típicas, a través de las cuales se manifiesta el poder supremo o soberanía.

La separación o división de los poderes o las funciones del Estado es una característica esencial de la forma republicana de gobierno. Consiste básicamente

en que la autoridad pública se distribuye entre los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, de modo que a cada uno de ellos corresponde de ejercer un cúmulo limitado de facultades de mando y realizar una parte determinada de la actividad gubernativa.

Abstractamente considerado, poder político es uno; sin embargo, esto no obsta a que se divida verticalmente y se encargue a órganos diferentes el ejercicio de las partes de poder resultantes de esta división. El propósito de la separación de poderes es evitar la concentración de autoridad en un solo órgano estatal, que llevaría indefectiblemente al despotismo. El fraccionamiento de la autoridad pública conjura este peligro, puesto que asigna a diferentes órganos partes complementarias de la autoridad total del Estado, de modo que ninguno de ellos, por sí solo, tiene por deficiente para instaurar un despotismo. En efecto, la división de poderes es básicamente un mecanismo que limita las atribuciones de los órganos estatales mediante un sistema de pesos y contrapesos, en el cual "el poder detiene al poder" e impide los abusos de autoridad.

Éste es el sentido de la división de poderes, desde el punto de vista axiológico. Pero ella responde también a una finalidad técnica, determinada por el principio de la división de trabajo, cual es la creación de órganos especializados para cada una de las funciones del Estado. La eficacia en el gobierno y la administración de la cosa pública exige, en efecto, cierto grado de especialización en los órganos estatales. En este sentido, bien puede decirse que la división de poderes responde a preocupaciones de libertad tanto como a exigencias técnicas de la función de gobierno.

El estudio de la teoría de las funciones del Estado, requiere como antecedente indispensable el conocimiento, aunque sea en forma sumaria, de la teoría de la división de Poderes, que es de donde aquélla deriva.⁹

La división de poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos.

Desde dos puntos de vista puede examinarse esa teoría: a) respecto a la modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado, y b) respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos.

Desde el primer punto de vista, la separación de poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da carácter de poderes.

Cumpliendo con esas exigencias, las Constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía, el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función que deben desempeñar, diversos entre sí, y sólo han discrepando de la teoría, por la tendencia a crear entre dichos poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.

⁹ Fraga, Gabino; *Derecho Administrativo*; Porrúa, México, 1991, p. 27.

Desde el segundo punto de vista, la separación de poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los poderes; de tal manera que el Poder Legislativo tenga atribuida exclusivamente la función legislativa, el Poder Judicial, la función judicial y el Poder Ejecutivo, la administrativa.

La legislación positiva no ha sostenido el rigor de esta exigencia, y han sido necesidades de la vida práctica las que han impuesto la atribución a un mismo Poder de funciones de naturaleza diferente.

Esta última afirmación significa la necesidad de clasificar las funciones del Estado en dos categorías:

- a) Desde el punto de vista del órgano que las realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y
- b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos.

Normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones, y así las funciones son formalmente legislativas, administrativas y judicial, corresponden, respectivamente, a los Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial.

Desde el particular punto de vista de la autora de la presente tesis, está por demás hacer una exposición de la evolución histórica de las ideas político-jurídicas de la división de poderes o de funciones como Platón, Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Rousseau, John Locke y Kelsen, entre otros, toda vez que aunque con diferentes variantes, todos ellos conciben la división de poderes como la expresión suprema de la división de funciones o especialización del trabajo del Estado.

De acuerdo con la doctrina corresponde al Poder Judicial o jurisdiccional, como lo denomina Francisco Pérez Porrúa: "la aplicación de las normas a los casos concretos."¹⁰

Gabino Fraga aclara que a la función judicial algunos autores la denominan función jurisdiccional, por considerar que la expresión "judicial" sólo evoca el órgano que la realiza.¹¹

Germán Fernández Aguirre cita que "al Poder Judicial corresponde la función jurisdiccional del Estado y por lo tanto es quien se encarga de la impartición de justicia."¹²

Mario Melgar Adalid señala que "El Poder Judicial tiene como misión central ser el contrapeso de los demás poderes y por ello, el juez debe tener garantizadas su libertad; autonomía e independencia. El equilibrio y paz social se consolidan a partir de reglas y principios de convivencia que permitan la solución justa y pronta de las

¹⁰ Pérez Porrúa, F.; *Op Cit*, p. 397

¹¹ Fraga, G.; *Op Cit*; p. 49.

¹² Fernández Aguirre, Germán; "El Sistema de Justicia en México", *Revista del Senado de la República*; México, p.60

controversias, la función jurisdiccional es por ello de la mayor relevancia política y social."¹³

Héctor Fix Zamudio menciona que el Poder Judicial es el organismo integrado por los jueces y tribunales que conocen y deciden las controversias sobre la aplicación de leyes federales.¹⁴

Se concluye que el Poder Judicial es uno de los órganos en los que el Estado se divide para cumplir con sus fines o funciones, correspondiéndole como atribución la de tutela; el ordenamiento jurídico, es decir, obtener en los casos concretos la declaración del derecho y la observación de la norma jurídica, mediante la resolución con base en la misma y en las diferentes fuentes del derecho de las controversias que surjan por conflictos de intereses, tanto entre particulares, como entre particulares y el poder público, así como entre los estados y entre los estados y la federación, y mediante la ejecución coactiva de las sentencias.

1.4 EVOLUCIÓN DEL PODER JUDICIAL EN MÉXICO

El primer antecedente del Poder Judicial en México es factible encontrarlo en la época prehispánica, Fray Juan de Torquemada requiere que después del Tlatoami (el que habla), "...había un presidente y juez mayor, cuyo nombre, por razón de él oficio, era Cihuacoátl (el astuto como serpiente)."¹⁵

¹³ Melgar Adalid, Mario; "Consejo de la Judicatura Federal"; *Revista de Administración Pública*, México, No. 95, agosto de 1997, p. 1.

¹⁴ Fix -Zamudio, Héctor; en *Diccionario Jurídico Mexicano*; IJ-UNAM México, 1988, p. 2414

¹⁵ Torquemada, Fray Juan de; *Monarquía Indiana*; Porrúa, México, 1969, p. 352.

Abunda Torquemada citando que "este juez parece tener veces y autoridad de virrey, a los cuales comunica el rey autoridad absoluta para gobernar y despachar negocios, sometidos a su sola y absoluta determinación; sin tener dependencia de nadie [...] de su última determinación, no había recurso a otro."¹⁶

Después del Cihuacoátl, existía otro juez: el Tlacaatécatl cuyo oficio era conocer las causas civiles y criminales, éste funcionario se auxiliaba con el Cuahnuchtlí y el Tlaylótlac, los tres a su vez tenían asistentes (jueces) aunque las sentencias sólo podrían ser dictadas por el Tlacaatécatl, estas resoluciones podían ser recurridas ante una especie de Suprema Corte de Justicia cuya cabeza era Cihuacoátl. Debe mencionarse que los juzgados recibían el nombre de Tlalzontecoyán y el Tribunal Supremo era conocido como Huci Tlalzontecoyan, (Gran Juzgado).¹⁷

En relación con la organización de la judicatura la Constitución de Código no establecía disposición alguna, sin embargo, como ya se está en líneas antecedentes, sí marca la división de poderes.

Durante los primeros años de la vida independiente, entre 1821 y 1824 imperó en México la Constitución Gaditana, hasta que en este último año, el día 4 de octubre se proclama la primera constitución de la nación mexicana con real vigencia.

El artículo sexto de esta constitución disponía:

"Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial."¹⁸

¹⁶ *Ibidem*, p. 353.

¹⁷ *Ibidem*, p. 353.

¹⁸ *La República Federal Mexicana*, D.D.F., México, 1973, Vol. II, p. 454.

Resulta oportuno aclarar que la mayoría de los constitucionalistas consideran que la Constitución de 1824 fue una copia o cuando menos retoma algunas de las ideas de la constitución de Estados Unidos, sin embargo, en el proceso que se dio para la redacción de la Carta Magna se presentaron varios proyectos, uno de los cuales fue redactado por un mexicano de origen estadounidense gobernador del estado de Texas Stephen F. Austin y puesta a la consideración de la respectiva Comisión Redactora el día 29 de marzo de 1823 y obviamente parte de la misma sirvió como base para el proyecto definitivo, por lo que no necesariamente el constituyente del 24 acudió a la Ley Suprema del vecino país del norte, para la redacción de la Constitución, sino que aceptó parte de la propuesta de un gobernador mexicano.¹⁹

El artículo 123 de esta constitución citaba:

“El Poder Judicial de la Federación residirá en una corte suprema de justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito.”²⁰

Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, según el artículo 137 del ordenamiento que se comenta eran:

1ª. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro estado de la federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia y de las que se susciten entre un estado, y uno o más vecinos de otro o entre particulares sobre pretensiones de tierra bajo concesiones de diversos estados sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorga.

¹⁹ Ibidem. Pp. 107-1028

²⁰ Ibidem. p. 472.

2ª Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes.

3ª Consultar sobre pase o retención de bulas pontificias, breves y rescritos, expedidos en asuntos contenciosos.

4ª Dirimir las competencias que susciten entre los tribunales de la federación y entre estos y los de los estados y las que se muevan entre los de un estado y los de otro.

5ª Conocer:

1º De las causas que se muevan al presidente y vicepresidente según los artículos 38 y 39, previa la declaración del artículo 40.

2º De las causas criminales de los diputados y senadores indicadas en el artículo 43, previa la declaración de que habla el artículo 44.

3º De las de los gobernadores de los estados en los casos de que habla el artículo 38 en su parte tercera, previa la declaración prevenida en el artículo 40.

4º De las de los secretarios del despacho según los artículos 38 y 40.

5º De los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la república.

6º De las causas de almirantazgo presas de mar y tierra, y contrabandos, de los crímenes cometidos en alta mar, de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos, de los empleados de hacienda y justicia de la federación, y de las infracciones de la constitución y leyes generales, según se prevenga por ley.

Los tribunales de circuito se compondrían de un juez letrado, un promotor fiscal y de dos asociados; para ser juez de circuito era menester, ser ciudadano de

la federación y tener cuando menos 30 años de edad. Sus tribunales eran: conocer las causas del almirantazgo, presas de mar y tierra, contrabando, crímenes cometidos en alta mar, ofensas contra los Estados Unidos Mexicanos, causas de los cónsules y las causas civiles cuyo valor excediera de quinientos pesos y en los cuales estuviera interesada la federación (Artículos 110, 111 y 112).

La República se dividiría en cierto número de distritos y en cada uno habría un juez letrado que conocería, sin apelación, todas las causas civiles en las que estuviera interesada la federación y cuyo valor fuera inferior a quinientos pesos. Para ser juez de distrito se requería ser ciudadano mexicano y edad mínima de 25 años. (Artículos 113 y 114).

En todos los casos los nombramientos eran hechos por el Ejecutivo a propuesta de la Corte Suprema de Justicia, asimismo, se hace referencia a una ley secundaria que fijaría en forma analítica las actividades del Poder Ejecutivo.

Marco Antonio Tohorton Maldonado cita que el 14 de febrero de 1826, el Congreso de la Unión promulgó las Bases para el Reglamento de la Suprema Corte que otorgada a la Corte la facultad de redactar su reglamento y fijar los aranceles judiciales.²¹

Sin embargo, en el artículo 20 de las Bases se dispuso que mientras la Suprema Corte de Justicia dictaba su reglamento, se regiría por el Reglamento del Supremo Tribunal de Justicia de España, el cual tuvo vigencia hasta el día 13 de

²¹ Tohorton Maldonado, Marco Antonio; *El Consejo de la Judicatura Federal: Sus organizaciones y sus funciones*; UNAM-ENEP Aragón; México, 1997, p 40 (Tesis de Licenciatura en Derecho).

mayo de 1826 en que se expidió el primer Reglamento del Poder Judicial, que establecía ocho circuitos en el territorio nacional.

Martha Chávez Padrón cita que "de acuerdo con la Ley de 1826 los juzgados de distrito deberían ser ubicados en las Capitales de las Entidades Federativas, salvo los Estados que lindaran con el mar, en cuyo caso sería el puerto de mayor importancia en el Estado."²²

Uno de los más grandes avances en la vía de la división de Poderes se dio en la Constitución de 1857, cuando en el artículo 92 de la misma, se establece que los ministros de la Suprema Corte de Justicia durarían en su encargo seis años y serían electos por votación indirecta en primer grado de acuerdo con la ley electoral, finalmente se prohibía así, la participación de los otros poderes en la designación de los funcionarios encargados de impartir la justicia federal.

Lamentablemente en lo que respecta a los requisitos que se exigía a los ministros; el artículo 93, sólo mencionaba que deberían ser instruidos en la ciencia del derecho, a juicio de los electores, en la Constitución de 1857 también estaba previsto que el Presidente de la Suprema Corte sustituyera al Presidente de la República en sus faltas temporales y absolutas, situación que a la postre, permitió que durante la invasión francesa y el imperio de Maximiliano el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Benito Juárez García, en su calidad de jefe suplente del Ejecutivo, mantuviera la lucha por restaurar la República Mexicana, sin embargo, Daniel Cosío Villegas opina que lo anterior trajo como "...consecuencia hacer de la

²² Chávez Padrón, Martha; *Evolución del Juicio de Amparo y del Poder Judicial Federal Mexicano*; Porrúa, México, 1990, p. 41.

Presidencia de la Corte un puesto político y de su presidente un "aspirante", es decir, un integrante."²³

La suplencia del Presidente de la República por parte del Presidente de la Suprema Corte fue reformada en 1882, sustituyéndosele por el presidente o vicepresidente del Senado y en 1896 por el Secretario de Relaciones Exteriores o el de Gobernación.

Layda Negrete Sansores cita que la Suprema Corte de Justicia en los términos de la Constitución de 1857, se formaba con once ministros que integraban tres salas, aparte del fiscal, un procurador general y cuatro ministros supernumerarios."²⁴

La judicatura se componía de la Suprema Corte y tribunales de distrito y de circuito los cuales fueron suprimidos por la Ley Comonfort de 1855 y restituido por la Constitución de 1857.

La organización del Poder Judicial, con pequeñas e insustanciales modificaciones se mantuvo hasta 1917, año en el que se promulgó la Constitución vigente.

La Constitución de 5 de febrero de 1917 mantuvo la organización del Poder Judicial de la de 1857, suprimiendo al fiscal y al procurador. La Suprema Corte se compondría de veintiún ministros y funcionarios en Tribunal Pleno o dividida en cuatro salas de cinco ministros cada una. Los nombramientos de ministros se disponía que fueran hechos por el Presidente de la República y sometidos a la

²³ Cosío Villegas, Daniel; *La Constitución de 1857 y sus críticas*; SepSetenta; México, 1979, p. 107.

²⁴ Negrete Sansores, Layda M.E.; *Consideraciones sobre el Consejo de la Judicatura Federal Mexicana*; ITAM, México, 1995, p.28 (Tesis de Licenciatura en Derecho).

aprobación de la Cámara de Senadores, por su parte los magistrados de Circuitos y los jueces de Distritos serían nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El artículo 96 constitucional disponía que los tribunales de Circuito y juzgados de Distritos se dividieran entre los ministros de la Suprema Corte para que los visitaran periódicamente y vigilaran la conducta de los magistrados y jueces y recibieran quejas contra ellos; es decir, desempeñaban las funciones que actualmente corresponden a la Visitaduría del Consejo de la Judicatura como se estudiará en los siguientes capítulos.

Con las diversas reformas constitucionales, en 1999, el Poder Judicial se deposita para su ejercicio en:

- Una Suprema Corte
- Un Tribunal Electoral
- Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito
- Juzgados de Distrito
- Un Consejo de la Judicatura Federal.

En abierta contradicción con la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación considera que el Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación
- El Tribunal Electoral
- Los Tribunales Colegiados de Circuito
- Los Tribunales Unitarios de Circuito

- Los Juzgados de Distrito
- El Consejo de la Judicatura
- El Jurado Federal de Ciudadano
- Los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal, en el juicio príncipe: el de amparo.

Como puede observarse, es en este esquema organizacional donde se inserta la actividad del Consejo de la Judicatura Federal de la que forma parte el organismo, materia de tesis: la Visitaduría Judicial.

CAPITULO II

LA DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN DE JUECES Y MAGISTRADOS EN EL DERECHO COMPARADO

En la evolución histórica del derecho mexicano, en realidad no existen antecedentes de un órgano especializado en la formación, selección y supervisión del sistema judicial federal, con la excepción de las Audiencias de la época colonial, las cuales eran solicitadas al monarca por sus súbditos con la finalidad de corregir la

- Los Juzgados de Distrito
- El Consejo de la Judicatura
- El Jurado Federal de Ciudadano
- Los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal, en el juicio príncipe: el de amparo.

Como puede observarse, es en este esquema organizacional donde se inserta la actividad del Consejo de la Judicatura Federal de la que forma parte el organismo, materia de tesis: la Visitaduría Judicial.

CAPITULO II

LA DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN DE JUECES Y MAGISTRADOS EN EL DERECHO COMPARADO

En la evolución histórica del derecho mexicano, en realidad no existen antecedentes de un órgano especializado en la formación, selección y supervisión del sistema judicial federal, con la excepción de las Audiencias de la época colonial, las cuales eran solicitadas al monarca por sus súbditos con la finalidad de corregir la

actuación de los funcionarios públicos, entre los cuales se encontraban también los jueces, a través del llamado juicio de Residencia.²⁵

Siendo, aparentemente, el Consejo de la Judicatura un organismo innovador en el ordenamiento jurídico mexicano, resulta oportuno revisar la forma en que en otras naciones se designa y remueve a los jueces y magistrados. Es conveniente aclarar que se ha decidido analizar el marco jurídico de Estados Unidos, España y Francia, por considerar que la interrelación con Estados Unidos, así como la posibilidad al profesional del derecho mexicano de ejercer en los foros establecidos y por tal motivo debe haber una profunda preocupación por conocer la forma en que opera el sistema judicial anglosajón.

Resulta conveniente, hacer un paréntesis para efectuar una visión panorámica cronológica del Consejo de la Judicatura en el mundo:

Europa :

- | | | |
|-------------|------|-------------------------------------|
| 1. Francia | 1946 | Consejo Superior de la Magistratura |
| 2. Italia | 1948 | Consejo Superior de la Magistratura |
| 3. Turquía | 1961 | Consejo Superior de la Magistratura |
| 4. Grecia | 1975 | Consejo Supremo Judicial |
| 5. Portugal | 1976 | Consejo Superior de la Magistratura |
| 6. España | 1978 | Consejo General del Poder Judicial |
| 7. Bulgaria | 1991 | Consejo Judicial Superior |
| 8. Rumania | 1991 | Consejo Superior de la Magistratura |

América Latina:

- | | | |
|--------------|------|------------------------------|
| 1. Venezuela | 1961 | Consejo de la Judicatura |
| 2. Perú | 1969 | Consejo Nacional de Justicia |

²⁵ Arregui Zamorano, Pilar; *La Audencia de México según sus visitantes*; UNAM, México, 1985, pp 14 y 15.

3. Brasil	1979	Consejo Nacional de la Magistratura
4. Uruguay	1981	Consejo Superior de la Judicatura
5. El Salvador	1983	Consejo Nacional de la Judicatura
6. Panamá	1987	Consejo Judicial
7. Costa Rica	1987	Consejo Superior del Poder Judicial
8. Colombia	1991	Consejo Superior de la Magistratura
9. Paraguay	1992	Consejo de la Magistratura
10. Ecuador	1992	Consejo Nacional de la Judicatura
11. Bolivia	1994	Consejo de la Judicatura
12. Argentina	1994	Consejo de la Magistratura.
13. México	1994	Consejo de la Judicatura Federal

2.1 ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos surge como nación independiente el 4 de julio de 1776, aun cuando internacionalmente se reconoce la independencia de Inglaterra hasta el 13 de septiembre de 1783 a través del Tratado de Paz de Versalles.

La fecha oficial de la independencia estadounidense fue fijada el 4 de julio de 1776 porque en ese día fue firmada y promulgada la Declaración de Independencia.

Las trece colonias inglesas que originaron el actual imperio estadounidense fueron:

- Virginia
- Massachusetts
- Maryland
- Rhode Island
- New York
- New Jersey
- Connecticut
- New Hampshire
- Delaware
- Carolina del Norte

- Carolina del Sur
- Pensilvania
- Georgina

Jorge Washington, del que hubo de decirse que fue el primero en la guerra, el primero en la paz y el primero en el corazón de sus ciudadanos, Alejandro Hamilton y Benjamín Franklin desplegaron una enorme actividad para unir en una sola nación a las trece colonias antagónicas entre sí. Siete años había bastado para demostrar los inconvenientes de una Confederación que era la representante limitada de una simple asociación de Estados independientes desde el punto de vista político y jurídico. Las colonias aceptaron, en 1787, la elección de una Convención Constitucional que debía redactar la Constitución de los Trece Estados, La Convención se reunió en Filadelfia.

Washington fue electo presidente de la Convención. Su patriotismo, su prudencia, su ecuanimidad fueron la mejor garantía para el buen resultado de la empresa.

Los acuerdos tomados en 1787 están en vigor, salvo algunas reformas, aún en nuestros días a pesar de los cambios económicos y sociales que han experimentado la nación.

Se creó un Gobierno federal para constituir, a las 13 colonias en nación única con respecto a las naciones extranjeras.

Las mismas leyes dadas por el gobierno federal, rigen en materia de guerra, paz, ejército, marina, moneda, comercio, pesas y medidas, correo y aduanas.

La República Federal y democrática tiene, por una parte, el gobierno central con sus poderes legislativo, ejecutivo y judicial; por otra, respecta al gobierno local de cada Estado y establece las relaciones que deben mediar entre ellos.

Alejandro Soto Cárdenas cita que "que se puede considerar la emancipación norteamericana (sic) desde un triple punto de vista: dio origen a una nueva nación; enriqueció el contenido de la historia del pensamiento político; y se convirtió en un ejemplo, que sería incitado no sólo por América Latina, sino también por otros países situados en otros continentes, como Europa, Asia y África."²⁶

El aspecto constructivo de la independencia norteamericana fue la elaboración de un esquema constitucional que debía ser la estructura fundamental del desarrollo nacional del nuevo estado. Se creyó que era indispensable tener una ley fundamental escrita para incrementar la unidad nacional. Cuando se consolidó la independencia, Estados Unidos se dio dos constituciones. La primera tuvo por nombre Artículos de Confederación y fue adoptada en 1781; la segunda fue conocida, desde su aprobación en 1787, con el nombre de Constitución de Filadelfia. Ambas tuvieron enorme influencia en la consolidación nacional de los países latinoamericanos.

Estados Unidos tenía una larga experiencia en constituciones escritas en el momento de organizarse como estado soberano. Como súbditos de la Corona británica, los norteamericanos habían vivido bajo Inglaterra al amparo de los primeros documentos constitucionales de la historia, como la Carta Magna (1215), la Petición de Derechos (1628) y la Declaración de Derechos (1689). Al llegar los primeros colonos a América, procedieron a la organización política de las comunidades que fundaron. En 1619 se reunió en Virginia la primera asamblea legislativa del continente. En 1639 se redactó en Hartford las Ordenanzas Fundamentales de Connecticut, que fue la primera constitución escrita formulada para sí misma por una

²⁶ Soto Cárdenas, Alejandro: *Inflación de la Independencia de los Estados Unidos en la Constitución de las Naciones Latinoamericanas*; OEA, EE.UU., 1997, p.7

colonia norteamericana y la primera del mundo occidental;²⁷ fue reconocida por el soberano Carlos II cuando le otorgó a la región la carta real, que duro hasta 1818, fecha en que fue reemplazada por una constitución propiamente dicha que, con sucesivas enmiendas, llegó hasta el siglo XX. Delaware estuvo regido por la Constitución de Virginia de 1609 y por la de Maryland; en 1701 obtuvo su carta y se dio, en 1776, su constitución, sustituida en 1792, la que duró hasta 1831. Gerogina se rigió por las cartas de Virginia de 1606 y de Carolina de 1665 y por la constitución de ésta de 1669, hasta promulgar su carta en 1732, que duro hasta la de 1777. Maryland tuvo su carta en 1632; su constitución de 1676 duró hasta 1851. Cada colonia tuvo su carta o su constitución, destinada a regular la vida colonial.

Estos estatutos tuvieron la característica esencial de ser planes de gobierno establecidos por una autoridad superior, que creó cuerpos legislativos subordinados, con el poder de realizarlo todo, salvo violar los términos de los mismos y exceder los poderes que le acordara el acto al cual debía su existencia.

Al estallar la independencia, se desató un movimiento constitucionalista en cada una de las colonias, algunas de las cuales convirtieron sus cartas en constituciones. En realidad, el movimiento comenzó un poco antes. En 1772 James Otis y Samuel Adams presentaron a una asamblea, reunida en Boston, un manifiesto con las "Declaraciones de los derechos colonos como hombres, como cristianos y como ciudadanos", que fueron un esbozo de las que se formularon más tarde. A principios de 1776 New Hampshire y Carolina del Sur adoptaron leyes constitucionales provisorias; el 12 de junio del mismo año la Asamblea de Virginia dictó su Declaración de Derechos, y pocos días después aprobó la constitución que

²⁷ Newton Thorpe, Franci; *Las Constituciones Federal y Estatales*; Departamento de Estado, EE.UU., 1990. P.33

rigió hasta 1830. en 1776 también sancionaron sus constituciones los Estados de Nueva Jersey, Delaware, Pensilvania, Maryland y Carolina del Norte; en 1777 Georgina y Nueva York base de un anteproyecto de Jonh Adams, una constitución que ha sido considerada como la expresión más perfecta de la teoría americana, y que fue uno de los modelos de la Constitución Federal de 1787. Rhode Island y Connecticut se limitaron a confirmar sus antiguas cartas democráticas, reemplazando el nombre del rey por el del pueblo.²⁸

Diversos factores favorecieron este desarrollo constitucional, único en la historia humana. Entre ellos, debemos mencionar los siguientes: natural aptitud política, adelanto cultural y económico, prosperidad general; ausencia de analfabetismo, tradición de autogobierno, reparto equitativo de las riquezas e influencia democratizante del protestantismo. O sea, este constitucionalismo colonial fue un proceso de largas formación institucional en el que tuvieron participación activa muchos elementos, y fue producto de una prolongada elaboración teórica y de una continua práctica en el gobierno representativo. El resultado fue una adhesión incondicional al principio del constitucionalismo escrito, lo que constituyó una nota diferencial respecto al constitucionalismo inglés, que fue fundamentalmente consuetudinario.

La filosofía política de estas constituciones se vio muy bien en la Constitución de Massachusetts de 1780: "El cuerpo político está formado por una asociación voluntaria de individuos; es un pacto social, por el cual el pueblo en su totalidad pacta con cada ciudadano, y cada ciudadano con la totalidad del pueblo, de que todos serán gobernados por ciertas leyes para el bien común". "El pueblo solo tiene

²⁸ González, Ariosto; *The Constitutional History of the United States*; Themis, Argentina, 1990, p. 22.

un derecho indisputado, inalienable e inviolable a establecer gobierno, y a reformarlo, alterarlo o a cambiarlo totalmente cuando lo requiera su protección, la seguridad, la prosperidad y la felicidad."²⁹ La creencia de que todo cuerpo político resulta de un pacto social condujo a lo que debían ser escritos para evitar malos entendidos y disputas. Estas constituciones fijaron las atribuciones de las autoridades y organismos coloniales, pero, al mismo tiempo, establecieron los derechos de los colonos.

El principal problema de carácter nacional que se les presentó a los colonos cuando declararon su independencia respecto de Inglaterra fue lo que se haría ahora que las colonias se habían declarado estados libres e independientes. La Declaración de Filadelfia no creó de por sí la unidad de una de las trece antiguas colonias a su estado de naturaleza. Pero los dirigentes de la independencia desearon otra cosa: crear una nación, juntando las trece colonias que, en forma unitaria, había luchando por la emancipación política

Se hicieron dos esfuerzos para darle al país una constitución. Los Artículos de Confederación crearon "una alianza in amistad", débil e insuficiente. A raíz de esta deficiencia de la transformación de los trece estados en una nación. Esto se logró con la Constitución de Filadelfia, la que, junto con las enmiendas que se le han agregado, ha regido los destinos de los Estados Unidos por espacio de casi dos siglos, sin que por el momento se vislumbre de la posibilidad de que pueda ocurrir un cambio significativo. Se ha dicho que la fortaleza de este documento no se ha debido a su carácter legal, sino a la idea de que eran expresión, y que sea idea es la que le otorgó a los norteamericanos la unidad y el vigor que hicieron posible la

²⁹ Hockett, Thomas; *The Constitutional History of the United States*; McGrawHill, EE.UU., 1991, p.120.

edificación de la nación.³⁰ Por primera vez, se había creado una nación basada en la creencia de que todos los hombres han sido creados iguales y de que el Creador los ha dotado de ciertos derechos inalienables, entre los cuales se encuentran la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Por el momento, esto podría no corresponder a la realidad, pero le tocaba al futuro convertirlo en una existencia concreta.

Se ha dicho que la Constitución de Filadelfia fue un "bundel of compromises" (paquete de compromisos). No debe extrañar esta realidad. La mitad de los convencionales eran graduados universitarios; dos tercios de ellos habían sido miembros de congresos generales; más de la mitad eran abogados. Muchos eran acreedores del gobierno, al que le había prestado dinero para realizar la revolución y del que había recibido promesas de pago, por lo que deseaba un gobierno bastante fuerte para cumplir dichos compromisos.

El artículo VI, sección 2, le dio una jerarquía de respetabilidad a la Constitución. Se estableció, efectivamente, que la Constitución y las leyes que se expidieran con arreglo a ella, así como los tratados que se celebraran bajo la autoridad de los Estados Unidos, serían la suprema ley del país, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encontrare en la constitución o las leyes de cualquier estado. En la sección 3 del mismo artículo, se estableció que las autoridades todas deberían jurar obediencia y sometimiento a la Constitución. La supremacía de la Constitución sobre cualquier otro tipo de legislación fue el resultado de una evolución muy antigua dentro del mundo anglosajón. James Otis, quien fue un gran teórico de la revolución, llegó a expresar: "Una ley contra la Constitución es nula".³¹ Con esta disposición, los norteamericanos hicieron un aporte tremendamente importante al

³⁰ Edam, Randolph, *Política Idias of the American Revolution*; U. de Yale, EE.UU., 1986, p. 136.

³¹ *Ibidem*, p. 140.

derecho constitucional contemporáneo. Según esta doctrina, en todo estado existe una ley fundamental, que es el mandato de la sociedad y la instrucción al gobierno; éste no tiene nulas. Esto era la supremacía de la sociedad sobre la supremacía del gobierno; éste no tiene derecho a violarla o excederse en las instrucciones, y si lo hace sus leyes son nulas. Esto era la supremacía de la sociedad sobre la supremacía del gobierno. La ley estaba por encima de la mayoría y por encima del gobierno. Las atribuciones que la Constitución otorgó al Poder Judicial estuvieron destinadas a robustecer aun más al gobierno nacional que se pretendió. En efecto, el Poder Judicial llegó a interpretar las leyes del Congreso para determinar su constitucionalidad o validez, y decidir si las leyes de las legislaturas eran compatibles o no con la Constitución, es decir, si eran válidas o no. Para que estas disposiciones no se convirtieran en letra muerta, se decidió que el gobierno federal no actuara sobre los estados, sino directamente sobre los habitantes de los estados. Esto era legislar para todos los habitantes del país y sobre ellos.

La judicatura federal consiste de un sistema de tribunales de instancia y cortes de la corte más alta de la nación, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos.

Las relaciones entre los tribunales federales y los de los estados constituyen asunto en extremo complicado, y que da ocasión a no pocas confusiones populares, brevemente, estas relaciones son las siguientes: los tribunales de cada estado están organizados en forma de pirámide, cuya base consiste de los tribunales de jurisdicción limitada (asuntos civiles menores y contravenciones); seguidos de los tribunales de instancia de jurisdicción general (casos civiles mayores y crímenes; de las diversas cortes de apelación (en los estados densamente poblados); y, en la

cumbre, el tribunal supremo estatal. A los tribunales de los estados corresponde la jurisdicción inicial y final sobre todos los asuntos litigiosos en general.

El sistema de cortes federales representa otra pirámide, que se proyecta sobre el país entero, y se compone de los tribunales de instancia (Cortes Federales de Distrito); de una capa intermedia de Cortes de Apelación de Circuito; y, en la cumbre, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos. La jurisdicción de los tribunales federales de instancia es limitada: Sólo se extiende a los casos de reclamaciones basadas afirmativamente en el derecho federal; casos que comprometan al gobierno de los Estados Unidos. Como parte litigante; ciertos litigios privados de especial matiz en que las partes resultantes son ciudadanos de estados o países diversos; y a otras pocas categorías limitadas.

Las Cortes Federales de Apelación tiene jurisdicción sobre las apelaciones interpuestas contra las decisiones de las Cortes Federales de Distrito. No poseen autoridad alguna en lo que respecta a las decisiones de los tribunales estatales. Al Tribunal Supremo de los Estados Unidos corresponde la jurisdicción, en grado de apelación superior, sobre los tribunales federales inferiores. Posee igualmente autoridad constitucional para revisar las decisiones de las cortes estatales que envuelvan cuestiones de derecho federal. El propósito de esta jurisdicción es asegurar la aplicación uniforme e incondicional de la ley federal; especialmente en lo que respecta a la observancia del debido proceso legal, en los términos establecidos por la Constitución, por todos los tribunales estatales. En la práctica, el ejercicio, aun limitado, de esta jurisdicción ha ejercido una influencia unificadora decisiva en el desenvolvimiento constitucional norteamericano. En años recientes, la elaboración de normas de equidad procesal, bajo la cláusula del proceso legal debido de la

Constitución ha exigido que los estados se conformen al ensanchamiento progresivo de la preceptiva constitucional federal.³²

Considerando que en la Carta Magna se encuentra el ordenamiento principal del Poder Judicial, es necesario remitirse a la Constitución de Estados Unidos de América, se cita textualmente el artículo correspondiente al Poder Judicial, el cual esta formado por tres secciones, de las que sólo interesan las dos primeras.

"ARTICULO III

Sección 1.

El Poder Judicial de los Estados Unidos será confiado a una Corte Suprema y a los Tribunales menores cuya formación sea ordenada por el Congreso en distintas oportunidades. Los Jueces de la Corte Suprema y de los Tribunales menores desempeñarán su cargo mientras observen buena conducta y a intervalos convenidos, recibirán retribución por sus servicios, la cual no podrá ser reducida durante el desempeño del cargo.

"Sección 2.

"El Poder Judicial se extenderá a todos los casos de derecho y equidad que surjan bajo esta Constitución, a las Leyes de los Estados Unidos y a los tratados que se celebren o vayan a celebrarse bajo su autoridad; a todos los casos que involucren a Embajadores, Cónsules y otros Ministros públicos; a todos los casos de Almirantazgo y Jurisdicción marítima; a las controversias en las que los Estados Unidos sean una de las partes; a las controversias entre dos o más Estados; (entre un Estado y los ciudadanos de otro Estado); entre ciudadanos de diferentes Estados; entre ciudadanos del mismo Estado que reclaman tierras bajo concesiones de otros Estados, y entre un Estado, o los ciudadanos del mismo, y Estados extranjeros (ciudadanos o súbditos).

³² La Protección de Abogado en los Estados Unidos, American Bar Foundation, EE.UU., 1993, pp 7-8.

"En todos los casos en que estén involucrados Embajadores, Cónsules y otros Ministros públicos, y en aquéllos en que un Estado sea una de las partes, la Corte Suprema tendrá la jurisdicción original. En todos los demás casos mencionados, la Corte Suprema tendrá la jurisdicción de apelación, tanto por la Ley como de hecho, con las excepciones y bajo los reglamentos que el Congreso estipule.

"Todos los delitos, salvo en los casos de impugnación, serán procesados por Jurado y el Juicio correspondiente se celebrará en el Estado donde los presuntos delitos fueron cometidos; sin embargo, si no fueron cometidos dentro de un Estado determinado, el Juicio se Celebrará en el o los lugares que el Congreso designe conforme a la Ley"³³

Se puede observar entonces que el Poder Judicial Federal de Estados Unidos de América se encuentra regulado por el artículo III de la Constitución estadounidense, el cual es bastante breve. En su sección 1 establece el principio de que el poder judicial se otorga a una Suprema Corte y a aquéllos tribunales inferiores que el Congreso puede establecer. Para garantizar la independencia de estas jurisdicciones, decide que los magistrados serán nombrados con carácter vitalicio y recibirán un sueldo que no podrá ser disminuido mientras estén en funciones.

De conformidad con el artículo 11 sección Z los magistrados federales serán nombrados por el Presidente, previa opinión y consentimiento del Senado. Como puede apreciarse el sistema de designación de los magistrados es como el que antes de la actual reforma constitucional al Poder Judicial Federal mexicano, había venido adoptando la Constitución mexicana. La sección 2, fija la competencia de los tribunales federales y afirma el derecho al juicio de los hechos, por un jurado en materia criminal.

³³ Constitución de los Estados Unidos de América; Departamento de Estado, Estados Unidos, 1998, pp.12 y ss.

Dentro de la clasificación de las jurisdicciones, se impone una distinción entre la Suprema Corte y los tribunales inferiores que el Congreso le adjunte.

"La Suprema Corte es, en cierta forma, la cabeza de un sistema judicial que permanece indefinido y con excepción de la inamovilidad de sus magistrados, subordinado a los poderes de organización del Congreso"³⁴. En realidad la Constitución la considera sin gran precisión, limitándose a prever que en ciertos casos la Corte tiene jurisdicción directa, es decir, juzga en única instancia, mientras en otras ocasiones es sólo una jurisdicción de apelación.

Al lado de la Suprema Corte y de los Tribunales adjuntos a la misma, figuran en el sistema federal jurisdicciones especiales, como los llamados Tribunales Legislativos, estos proceden de las facultades que el Congreso tiene reconocidas para instituir jurisdicciones, en ejercicio de su Poder Legislativo y con objeto de crear un órgano que le ayude a llevar a cabo una función que la Constitución le otorga, el estatuto y los poderes de estas jurisdicciones dependen por lo tanto en forma exclusiva del congreso, que en particular no está obligado a conceder a sus miembros la inamovilidad de que se benefician constitucionalmente los miembros de los Tribunales Constitucionales, tal como está organizada actualmente la Suprema Corte consta de nueve magistrados: ocho consejeros y un presidente. La designación de los miembros de la Suprema Corte es una de las tareas más delicadas del presidente de los Estados Unidos, la cual ejerce bajo reserva de aprobación del Senado.

³⁴ Hart, Henry M.; "El Poder del Consejo y las Limitaciones de la Jurisdicción de la Corte Federal"; *Revista de Harvard*; Universidad de Harvard, Estados Unidos, 1983, p.1362.

John P. Frank cita que el presidente de la Suprema Corte no goza de autoridad especial en las decisiones, no es más que una especie de jefe administrativo, no sólo en la Corte, donde preside las audiencias, distribuye las ponencias y la asistencia a las comisiones que se encargan de preparar las reglas de procedimiento, sino también en el conjunto del sistema judicial federal. Se le puede atribuir, como jefe administrativo la misión de mantener el buen entendimiento entre los miembros de la Corte, si adquiere cierta preponderancia eso se debe a méritos personales o a la duración de sus funciones en la Corte.³⁵

Cada miembro de la Suprema Corte tiene también responsabilidades individuales que son en realidad excepcional, y responsabilidades como jefe administrativo, limitadas a uno o dos circuitos judiciales, de las cuales él es el Jefe de Circuito. La Corte en pleno posee un poder reglamentario sobre los tribunales de distrito, así como cierto poder general de jurisdicción sobre cualquier cuestión dependiente de los tribunales federales y un poder general de control sobre la administración de justicia. Los jueces de distrito como los magistrados de la Suprema Corte y todas los jueces federales, son designados por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado y con carácter vitalicio, rinden el mismo juramento. Se considera que es un deber del Presidente, cuando ha de proceder a una designación, el considerar esencialmente las calificaciones jurídicas de los candidatos y secundariamente esforzarse por mantener un equilibrio entre los magistrados de los dos partidos: el Demócrata y el Republicano.

"Carente de tiempo, el control de la Suprema Corte sobre las condiciones materiales en que se prestaba justicia en los diversos circuitos, se había hecho casi

³⁵ Frank, John P.; "Fred Vinson y el Jefe de la Justicia", *Revista de la Universidad de Chicago*, Universidad de Chicago, Estados Unidos, 1984, p.212

completamente ineficaz, tal situación exigía remedio, sin duda el control efectivo de las decisiones constituye una cierta garantía de buena justicia, pero mientras que algunos tribunales cuya importancia había disminuido, o cuyo representante en el congreso se habla manifestado más activo, disponían de un personal más numeroso que el necesario para el despacho de sus asuntos, otros se encontraban sobrecargados de trabajo, ya porque su representante político hubiese carecido de influencia o porque se hubiera desinteresado de ellos.”³⁶

En la tercera década del siglo XX se realizó una primera coordinación de las jurisdicciones con vistas a igualar sus condiciones de trabajo, el instrumento de esta centralización y de esta coordinación se llamó: Conferencia Judicial de los Estados Unidos, puramente judicial, se integra bajo la dirección del Presidente de la Suprema Corte, por los jueces encargados de los tribunales de circuito, el alto rey general (Procurador General) de Estados Unidos y diversas personalidades judiciales y extrajudiciales. Concretamente sus funciones son oír informes, estudiar las delegaciones de magistrados que sean recomendables, hacer sugerencias a los diferentes tribunales y dirigir recomendaciones al Congreso.

Posteriormente y con la finalidad de ayudar a la Suprema Corte en su deber de control de las jurisdicciones federales inferiores y aumentar la coordinación del trabajo de éstas, el Congreso creó una nueva institución, con carácter permanente: la Oficina Administrativa de las Cortes de Estados Unidos, esta oficina depende, de la Suprema Corte, que nombra y sustituye libremente a su director y a su director adjunto, y a la vez, depende de la Conferencia Judicial, puesto que su trabajo se halla colocado expresamente bajo el control y la dirección de ésta sus funciones son,

³⁶ Tunc, André, et al; *El Derecho de los E.U.A. : Instituciones Jurídicas, Fuentes y Técnicas*; Imprenta Universitaria, México, 1957; p. 57.

"...en primer lugar atender a todo el aspecto material del trabajo de los tribunales (pagos, sostenimiento de locales, compra de material, sostenimiento de secretadas, etc.) por otra parte, examinar las listas de causas de los tribunales para indicar a los diversos jueces encargados de los tribunales de circuito los que tienen necesidad de ayuda y, finalmente preparar los informes y datos estadísticos que puedan ser de utilidad."³⁷

Se concluye que en esencia en el marco jurídico estadounidense no existe un Consejo de la Judicatura o un organismo similar que además de conducir las actividades administrativas del Poder Judicial, supervise, controle y capacite a los miembros del cuerpo judicial.

2.2 FRANCIA

En términos generales, la mayoría de los tratadistas consideran que en Francia se pueden distinguir tres periodos en relación con la creación de el Consejo Superior de la Magistratura, nombre con el que se designa al órgano equivalente al Consejo de Judicatura Federal de México.

El primero se inicia con la expedición de la Constitución Francesa de 1946, con la cual se creó como un órgano de gobierno y administración de los Tribunales; el segundo periodo se inicia con la regulación de dicho Consejo, en la Constitución de la Quinta República de 1958 y finaliza con la reforma a la constitucional de 1993; tercer periodo está representado por la actual legislación del Consejo que se deriva

³⁷ Chandler, H.P.; *El lugar de la Oficina Administrativa en el Sistema de la Corte Federal*; Cornell, EE.UU. 1988, p.364

de la Ley Constitucional No.- 93-952 de 1993, en la que se regula el Consejo Superior de la Magistratura.³⁸

La constitución francesa de 27 de octubre de 1946, en su título IX, artículos 83 y 84, es la primera que cita un Consejo Superior de la Magistratura. Fue modificada en la Constitución francesa de la Quinta República, de 4 de octubre 1958 que contiene la Ley Orgánica del Consejo Superior de la Magistratura. La reforma constitucional de 19 de julio de 1993 modificó de manera importante composición del Consejo Superior de la Magistratura; el nuevo texto constitucional en su artículo 65 dispone que dicho Consejo se integrará, por el presidente de la República y el ministro de Justicia (presidente y vicepresidente del órgano, respectivamente), dos secciones con distinto ámbito de competencia. Una de ellas es competente respecto de los magistrados judiciales (magistrats de siége), y la otra respecto de los magistrados del Ministerio Público (magistrats du parquet), dependientes del Ministerio de Justicia.

Cada sección se integra con 12 miembros, que no pueden sesionar simultáneamente, ya que varios de sus integrantes forman parte de ambas secciones. La sección competente respecto a los magistrados judiciales está compuesta, por el presidente de la República, por el ministro de Justicia, por cinco magistrados judiciales y un magistrado del ministerio Público, electos por ellos, anteriormente eran designados por el presidente de la República, por un consejero de Estado, designado por el Consejo de Estado, y por tres personas distinguidas que no pertenezcan al orden judicial ni al parlamento, nombradas, respectivamente, por el presidente de la República, por el presidente de la Asamblea Nacional y por el

³⁸ Fix Zamudio, Héctor, et al ; *El Consejo de la Judicatura*, UNAM, México, 1996, pp. 131 y ss.

presidente del Senado.³⁹

La composición de la otra sección es prácticamente la misma, con la diferencia de que la relación entre magistrados judiciales y magistrados del Ministerio Público se invierte. La Ley Orgánica número 94-100, del 5 de febrero de 1994, sobre el Consejo Superior de la Magistratura, reglamenta la elección, en asamblea de los magistrados o en forma indirecta, a través de colegios electorales, de los magistrados judiciales y del ministerio Público.

Las funciones del Consejo no se alteran en lo esencial. En lo referente a las propuestas de nombramientos de jueces, la competencia del Consejo se amplía para incluir no sólo a los magistrados judiciales de la Corte de Casación y a los primeros presidentes de Cortes de Apelación, sino también a los presidentes de todos los tribunales de gran instancia. Sobre el nombramiento de los demás jueces y de los magistrados del ministerio Público, el Consejo rinde una opinión sobre la propuesta del ministerio de Justicia, fundada en un dictamen de uno de sus miembros, según prevén los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica. El Consejo conserva sus funciones disciplinarias, que ejerce respecto de ambas clases de magistrados.⁴⁰

En suma, la revisión constitucional de 1993, resalta la unidad del cuerpo de la magistratura, de la que forma parte el ministerio Público y de la cual el Consejo constituye un cuerpo común, aunque la diferencia de funciones específicas requiere mantener la subordinación jerárquica de los magistrados del ministerio Público al ministro de Justicia.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem, p. 17.

A continuación se cita literalmente el Título VIII de la Constitución francesa, De la Autoridad Judicial:

"ARTICULO 64

El Presidente de la República es el garante de la independencia de la autoridad judicial.

Le asiste el Consejo Superior de la Magistratura.

Una ley orgánica determinará el estatuto de los Magistrados.

Los Magistrados-jueces serán inamovibles

"ARTICULO 65

El Consejo Superior de la Magistratura será presidido por el Presidente de la República. El Ministro de Justicia será de pleno derecho su Vicepresidente. Este podrá suplir al Presidente de la República.

El Consejo Superior comprenderá además nueve miembros designados por el Presidente de la República en las condiciones fijadas por una ley orgánica.

El Consejo Superior de la Magistratura se estatuirá como consejo de disciplina de los Magistrados-jueces, en tal caso, lo presidirá el Presidente primero de la Corte de Casación."⁴¹

Se concluye al observar el texto constitucional que es indudable la supremacía que guarda el Presidente de la República en cuanto al mando del Consejo Superior de la Magistratura, ya que la Constitución además de especificar que preside dicho Consejo, incluso en el artículo 64, le asigna la función de garante de la autonomía de la autoridad judicial, además de establecer la obligación por parte del Consejo Superior de la Magistratura, de asistir al Presidente en las cuestiones del ramo judicial.

⁴¹ Constitución Francesa, 1993, Artículos 64 y 65.

La inamovilidad de los Magistrados, establecida, no especifica en el mismo texto bajo que términos se da dicha inamovilidad, por lo que ésta queda regulada en una ley orgánica. En el artículo 65 primer párrafo, nombra al Ministro de Justicia como Vicepresidente del Consejo Superior de la Magistratura, pudiendo suplir al Presidente.

Por otro lado, a potestad de elección de los restantes miembros del consejo por parte del Presidente, sólo se ve condicionada por la Ley orgánica respectiva, cuestión que da como resultado a todas luces un Poder Judicial intervenido y censurado por el Ejecutivo, y esto es así por que además el artículo 65 párrafo último, le da la facultad al Consejo Superior de la Magistratura para disciplinar a los Magistrados y Jueces.

2.3 ESPAÑA

No existen en el Derecho público español precedentes significativos de un órgano de esta naturaleza. Su introducción por la Constitución de 1978, y su creación en el año 1980, supusieron una novedad de gran trascendencia, aunque no lo fuera desde el punto de vista del Derecho comparado, toda vez que el constituyente español siguió, entonces, el camino abierto primero en Francia y sobre todo, en Italia, aunque no se limitó a trasladar mecánicamente uno u otro modelo. Si no que se esforzó por perfilar uno nuevo, en parte original.

El objetivo fundamental que con este órgano se perseguía era y es el de

desligar al Poder Ejecutivo de toda decisión sobre el estatuto personal de los jueces y magistrados para, de este modo, perfeccionar el esquema del Estado de Derecho asumido constitucionalmente y preservar en mayor medida la independencia judicial.

El Consejo es, pues, un órgano colegiado, dotado de una posición de autonomía constitucionalmente garantizada, que se ocupa, básicamente del gobierno del Poder Judicial. Esto es de adoptar, sin otros condicionantes ni subordinaciones que los debidos a la norma fundamental y a las leyes, todas las decisiones relativas a la selección, formación, carrera administrativa, inspección y responsabilidad disciplinaria de los jueces y magistrados. Además, junto a esta misión esencial e irrelegable, desempeña otros cometidos conexos en tanto guardan una relación relevante con la administración de justicia. Sintéticamente expuestos, son los siguientes:

- a) Dispone de potestad reglamentaria en todo lo que se refiere al desarrollo de las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre el estatuto de los jueces, el gobierno de los tribunales, las actuaciones judiciales. Es ésta una función normativa que no se circunscribe a su ámbito interno, sino que tiene una evidente proyección externa.
- b) Colabora en la producción normativa, a través de su informe, sobre todos aquellos anteproyectos de disposiciones generales, sea del Estado, sea de las Comunidades Autónomas, que versen sobre el estatuto de los jueces, la organización judicial, la demarcación y planta de los órganos judiciales, el proceso, el régimen penitenciario y, en general, sobre la tutela de los derechos fundamentales. Se trata de una función consultiva que el Consejo ejerce con criterios estrictamente jurídicos y que, habitualmente, es objeto de consideración tanto por el Poder Ejecutivo en el momento de preparar los proyectos- cuanto por el legislador, cuando de normas legales se trate.

- c) Promueve la adopción de las medidas administrativas o normativas que requiere el mejor servicio de la justicia. No es que disponga de iniciativa legislativa que no la tiene, sino que a través de las memorias que remite anualmente a las Cortes Generales y de la relación circunstanciada de necesidades que, con esa periodicidad, traslada al gobierno. Insta de esos poderes del Estado actuaciones que reputa imprescindibles. Es ésta una función de impulso que se ha revelado útil en la experiencia habida hasta el momento.

- d) Lleva a cabo una función de integración de otros órganos del Estado. Sobre todo, participa en la formación del Tribunal Constitucional, dos de cuyos magistrados designa. Además, ha de ser oído preceptivamente por el gobierno antes del nombramiento del fiscal general del Estado. Del mismo modo, le corresponde nombrar a ocho miembros de los trece que componen la Junta Electoral Central, órgano supremo de la Administración Electoral y a tres de los cinco miembros de las juntas electorales provinciales, que son las llamadas a desempeñar un protagonismo muy señalado en las elecciones generales.⁴²

Desde el punto de vista interno, el Consejo, goza de autonomía constitucional. Esto significa que goza de potestades de autoorganización y autorregulación. Disfruta, asimismo de autonomía presupuestaria. Sus competencias están predeterminadas en la Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Judicial y tiene reconocida legitimación para defenderlas, entablando un conflicto constitucional de competencias ante el Tribunal Constitucional, frente a las cámaras de las cortes generales y frente al gobierno.

Sólo el Tribunal Supremo puede revisar, en virtud de recurso contencioso-administrativo, las decisiones del Consejo sobre el estatuto de los jueces o sus

⁴² Cfr. Sala Sánchez, Pascual; "Reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura..."; en *Coloquio Internacional sobre la Judicatura*; IJ-UNAM, México, 1995, pp 37 y ss.

acuerdos de naturaleza reglamentaria. Fuera de este caso, y a salvo de eventuales recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional, contra actos del Consejo confirmados por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, que se entiendan lesivos de derechos fundamentales, o de conflictos constitucionales de competencias, sustanciados, también, ante el supremo intérprete de la Constitución, ninguna instancia, dentro del ordenamiento jurídico español, puede cuestionar o incumplir las decisiones del órgano de gobierno del Poder Judicial.

Visto el tratamiento que le dedica el texto fundamental y el desarrollo de que ha sido objeto por las Leyes Orgánicas, cabe destacar su carácter de órgano constitucional, aunque sobre este particular, existen diferentes interpretaciones que en líneas subsecuentes serán comentadas.

Por lo que hace a su composición, está integrado por veinte vocales y por el presidente del Tribunal Supremo que preside, también, el Consejo.

Los vocales son designados por las cortes generales y nombrados por el rey por un periodo de cinco años y no pueden ser renovados sucesivamente. Cada Cámara lleva a cabo la designación de diez vocales por mayoría de tres quintos, lo que exige el concurso de la oposición y evita toda tentación de sectarismo partidario. De esos diez, seis han de ser elegidos entre jueces y magistrados en activo y los otros cuatro entre juristas de reconocida competencia, con más de quince años de ejercicio profesional.

El presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial es elegido por los vocales en la sesión constitutiva de este último órgano, que se

celebra inmediatamente después de que hayan prestado juramento o promesa de acatar la Constitución ante el rey. La elección, que ha de producirse por mayoría de tres quintos, ha de recaer en un magistrado o jurista de reconocida competencia, con más de quince años de ejercicio profesional. El mandato del presidente dura, igualmente, cinco años y, a diferencia de los vocales, puede ser reelegido, sucesivamente, por una sola vez.⁴³

Los miembros del Consejo no están sometidos a mandato imperativo por previsión expresa de la ley y gozan de un estatuto encaminado a dotarles de la independencia precisa para el desempeño de su cargo. En particular, están sometidos a un régimen de incompatibilidades y prohibiciones muy estricto que asegura su dedicación exclusiva a las tareas institucionales. Por los mismos motivos, su régimen disciplinario está encomendado al propio Consejo y su responsabilidad penal ha de exigirse ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

Por último, debe comentarse la adecuación de la estructura interna del Consejo al ámbito competencial asumido. En este punto, el marco estructural interno que ha establecido el propio Consejo General del Poder Judicial indudablemente se ha ajustado, de una manera casi exacta, al ámbito competencial que la Ley Orgánica del Poder Judicial ha establecido para este órgano constitucional. Incluso ha asumido dentro de su estructura interna, la propia configuración del Estado de las autonomías que establece el Título VIII de la Constitución, simplemente, para afirmar y asumir el principio descentralizador y adecuar concretamente los medios de que dispone para proyectarlo dentro de su ámbito territorial específico y hacer su gestión mucho más eficaz. Tiene importancia, sobre todo, porque repercute directamente en el terreno de

⁴³ *Ibidem*

los principios, en el marco de las competencias que hay que reconocer al Consejo General del Poder Judicial.

Respecto a la naturaleza del Consejo y sus relaciones con los otros poderes públicos, es necesario enfatizar algunas cuestiones, la primera de ellas se refiere a la consideración del Consejo General del Poder Judicial como órgano constitucional y su relación con los demás poderes públicos. La consideración del Consejo General del Poder Judicial como órgano constitucional ha suscitado, un debate más teórico que efectivo. La distinción entre órganos administrativos, órganos constitucionales y órganos no constitucionales es un problema muy antiguo en la doctrina científica, concretamente entre los constitucionalistas y, en cierto modo, entre los administrativistas. Órgano constitucional, sería, aquél que no sólo está situado en la cúspide del Estado, sino que participa también en la dirección política, en el cumplimiento de las finalidades previstas en la propia norma fundamental, es decir, las finalidades globales, no las globalidades sectoriales que pueden ser objeto de la pretensión de órganos integrados por quienes periódicamente acceden al poder en un sistema de libertades por los medios democráticos, es decir, por los medios electorales y que pueden tener el interés perfectamente legítimo de hacer factibles algunas de esas finalidades que prevé la norma constitucional con preferencia a otras que también están previstas en ella. Desde esta perspectiva el Consejo no sería un órgano constitucional, porque no tiene esa visión global del cumplimiento de las finalidades estatales.

Sin embargo, la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, cualesquiera que sean las críticas que puedan hacerse teóricamente, califica al Consejo como

órgano constitucional y éste es, en cierto modo, el órgano superior de gobierno de un poder del Estado, el Poder Judicial.

En España se ha dicho con una lógica casi aplastante que, si el Consejo es un órgano administrativo, su verdadera función sería la de administrar y gestionar. Ahora bien el Consejo General del Poder Judicial es un órgano que, como dice el artículo 122 de la Constitución española, gobierna el estatuto de los jueces y magistrados. Así, pues, su núcleo competencial mínimo está constituido por todo lo que se refiere a la materia de nombramientos, ascensos, inspección y responsabilidad disciplinaria y para ejercerlo la Constitución ha diseñado un Consejo compuesto por veinte miembros y presidido por el presidente del Tribunal Supremo.

De lo expuesto se concluye que en España, el Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del Poder Judicial, según el artículo 122 de la Constitución, se compone de veinte vocales y de su presidente, que es el del Tribunal Supremo, al cual los mismos vocales del Consejo, de acuerdo con el artículo 123 apartado 2 del texto fundamental, eligen. El mandato de todos ellos es de cinco años y, con la excepción del presidente, al que cabe reelegir por una sola vez, no se les permite ser candidatos en la renovación sucesiva del órgano. Conforme el artículo 123, apartado Z, los vocales son designados del siguiente modo: doce entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que la Ley Orgánica establezca, y ocho por las cortes generales (cuatro por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado), por mayoría de tres quintos, entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional.

Al Consejo corresponde decidir sobre lo relativo al estatuto de los jueces y magistrados, la selección de estos, materia en la que hasta 1994, el ministerio de justicia retenía todavía las principales competencias; Vela por la independencia judicial, concurre a la integración de otros órganos, colabora en el ejercicio de las potestades normativas que corresponde a las cortes y al gobierno, así como a las asambleas legislativas y a los órganos ejecutivos superiores de las comunidades autónomas, en las materias relacionadas con la justicia.

CAPITULO III

ORIGEN Y FINALIDAD DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA

De acuerdo con los capítulos anteriores se concluye que la función judicial o jurisdiccional del Estado es cumplida y ejercida a través del órgano que en la mayoría de las naciones se denomina Poder Judicial.

Mario Melgar Adalid destaca que los términos función jurisdiccional se refieren "...no sólo a la función sino también al conjunto orgánico que la desempeña, es decir al Poder Judicial."⁴⁴

Agrega, Mercedes García Arán que "...existen, por tanto, menciones a la jurisdicción como actividad y como conjunto de sujetos que desempeñan esa actividad (iuris dicere)."⁴⁵

La Judicatura, por lo tanto, comprende todo el sistema de justicia. En este capítulo se analizan los aspectos relacionados en las bases doctrinales de su creación, su naturaleza jurídica y la estructura orgánica de que fue dotada, en la que se inserta, la materia de tesis: la Visitaduría Judicial.

⁴⁴ Melgar Adalid, Mario; *El Consejo de la Judicatura Federal*; Porrúa, México, 1997, p.23.

⁴⁵ García Arán, Mercedes; *La prevaricación judicial*; Tecnos, España, 1990, p.51.

3.1 BASES DOCTRINALES DE SU CREACIÓN

Conviene recordar que por judicatura debe entenderse el conjunto de los titulares profesionales y permanentes de la función jurisdiccional aun cuando no reciban expresamente la denominación de jueces.

Héctor Fix Zamudio explica que "...de acuerdo con la terminología hispánica que hemos heredado, el vocablo judicatura se refiere al conjunto de los juzgadores, considerando como tales en un sentido estricto a los que de primera instancia y de carácter monocrático; pero en un sentido más amplio, también se comprende dentro de esta institución a los que forman la llamada "magistratura", es decir a los miembros de los tribunales colegiados de segunda o última instancia, en la inteligencia de que nuestro ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 94 y siguientes de nuestra Constitución, los integrantes de la SCJ reciben la denominación de "ministros"."⁴⁶

Desde un ángulo terminológico también es preciso aclarar que los dos vocablos "judicatura" y "magistratura" se han utilizado indistintamente (con predominio del segundo), para designar a los titulares de la función jurisdiccional, incluyendo en ocasiones también a los miembros del Ministerio Público (MP), y por ello la denominación de Consejo Supremo de la Magistratura, de la Judicatura o de Justicia que se ha conferido a los organismos autónomos integrados esencialmente por miembros del poder judicial, pero incluyendo también representantes de los otros dos poderes, con las funciones de gobierno, vigilancia, administración y disciplina de los organismos judiciales. Estos Consejos que se han extendido rápidamente a

⁴⁶ Fix-Zamudio, Héctor; *Diccionario Jurídico Mexicano*; UNAM, México, 1988, p. 1841.

numerosas legislaciones y están consagradas en las Constituciones de Francia (1946 y 1958); Italia (1948); Turquía y Venezuela (1961); Portugal (1976); Brasil (reforma de 1977); España (1978); Perú (1979); y Colombia (1980), así como las leyes ordinarias que introdujeron la institución en Colombia (1955) y Perú (1969).

Desde la época colonial existía –concretamente desde el año de 1708- una secretaría o un ministerio de justicia, que era el que se encargaba de todo lo relativo a la administración y al gobierno de los tribunales. Cuando México se independiza de España, en 1821, se crea la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos que tenía esta misión, misma que va sufriendo una serie de transformaciones en el siglo pasado y después de ser Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos pasó a ser Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; después, con la separación de la iglesia y estado se transformó en Secretaría de Justicia e Instrucción Pública; posteriormente en la época de Justo Sierra se separó y fue por un lado la Secretaría de Justicia y por otro lado la de Instrucción Pública, hasta que finalmente la Constitución General de la República en 1917 estableció en su artículo 14 transitorio, que desaparecerían las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública.

En la época de José Vasconcelos se crea la Secretaría de Educación Pública y sin embargo subsistió la prohibición de una Secretaría de Justicia, puesto que se consideraba que dicha dependencia del Ejecutivo era el medio que tenía el presidente de la república para influir en las decisiones de jueces, magistrados y ministros y de esta manera se concibió al Poder Judicial total y absolutamente autónomo y lo que correspondía al gobierno y administración del Poder Judicial Federal se encomendó a la Suprema Corte de Justicia.

De igual manera, en las diversas entidades federativas del país, el gobierno y la administración de los poderes judiciales estatales, se encomendó a los correspondientes tribunales superiores o supremos tribunales de justicia de los estados.

Así pues, se tenía una Suprema Corte que por un lado juzgaba en última instancia; por otro lado a los tribunales superiores o supremos tribunales que eran la máxima autoridad en sus Estados en materia judicial, y por un lado juzgaban y por otro lado administraban.

En materia federal se empezaron a presentar, sobre todo en los últimos años, una serie de corruptelas, una serie de vicios ya que con este sistema se había dado lugar, se había dado pie a cotos de poder, a clientelismos y a corrupción muy seria dentro del Poder Judicial Federal. Un ministro en la Corte era el que tenía facultad para proponer e impulsar a sus candidatos como jueces, como magistrados e iba haciendo poco a poco sus pequeños poderes judiciales, los iba moviendo de tal manera que en gran medida, no todos pero sí algunos, se hacían verdaderas cadenas de corrupción; recuérdese por ejemplo aquel asunto tristísimo de los magistrados de Chilpancingo, en el cual liberaron aquel criminal que había violado y dado muerte a una niña y como eso pues muchos otros casos más; debe recordarse también cómo en los últimos años en la administración del Presidente Salinas se presentaron frecuentemente acusaciones de la Procuraduría General de la República respecto a jueces y magistrados porque dejaban libres a narcotraficantes, puesto que al concederles la suspensión los dejaban totalmente libres, haciendo a un lado la acción de la justicia.

Por otro lado, los ministros de la Corte no tenían el tiempo y la serenidad suficiente para dedicarse a lo que era más importante, que era precisamente el juzgar; estaban más preocupados en aspectos administrativos, en aspectos de gobierno del Poder Judicial que en su misión fundamental y que era el juzgar; hubo un famoso pleno de la Suprema Corte el año pasado, en el cual pasaron horas los ministros de la Corte discutiendo el número de boleros que iban a autorizar para el palacio de justicia federal de la Ciudad de México; es así como los señores ministros, teniendo asuntos tan trascendentes para la vida nacional como es el juzgar sobre la constitucionalidad de las leyes, anduvieron discutiendo el número de boleros que iban a autorizar para un palacio de justicia.

Por otro lado, en Europa subsistieron los ministerios de la justicia, sin embargo se dio después de la segunda guerra mundial. Recuérdese que después de la II guerra mundial hubo un movimiento de reforma constitucional muy importante en Europa, surgieron grandes constituciones como la alemana, la italiana, la francesa y este movimiento de reforma constitucional, de renovación constitucional va a concluir en Europa con la expedición de la constitución española del 6 de diciembre de 1978, donde se recogían una serie de instituciones nuevas, una renovada constitución.

Este mismo movimiento de renovación constitucional se va a dar en América Latina, precisamente en los años ochenta. Recordemos cómo en los años setenta se dieron una serie de gobiernos de facto, gobiernos militares de la región, muchos de ellos de corte populista, ello había llevado a la crisis de esos esquemas autoritarios y en los años ochenta, al no poder con el gobierno pues fueron fracasando y fueron sustituidos nuevamente por democracias; muchos de estos países eran auténticas dictaduras, en América Latina solamente tres países tenían

un régimen democrático o formalmente democrático: Venezuela, Colombia y México, por lo tanto al caer las dictaduras y al surgir las democracias se plantearon también reformas constitucionales y así se promulgaron las constituciones de Chile, de Argentina, de Brasil, Perú, Ecuador y de los países de América Central, por sólo mencionar algunas donde se aprovechó en gran medida este movimiento europeo y particularmente se inspiró en el modelo español.

En Colombia aunque no hubo golpe de estado ni gobierno militar, sí tenían una situación muy difícil por todo lo que había ocasionado el narcotráfico; de esta suerte con esta narcodemocracia, como ha sido denominada, el presidente Gaviria pensó convocar a una constituyente y dotar a Colombia de una nueva constitución, por lo tanto ahí tuvo las bases de su nueva constitución.

En México, en donde afortunadamente no se ha roto el orden institucional en los últimos setenta años, había la necesidad también o hay la necesidad de una renovación constitucional y ésta se ha venido dando poco a poco, pero sin embargo teniendo dos problemas fundamentales:

1. que no hay un cambio radical, sino son muchas las reformas parciales que se van dando, asimismo, existe una fuerte crítica hacia las reformas constitucionales, eso ha frenado al gobierno y entonces, las instituciones que requieren ser reformadas no lo son, o bien,
2. que los artículos de nuestra Constitución llegan a detalles tales, que por cualquier motivo se exige la reforma constitucional.

Bien, en estos países europeos se plantearon, después de la segunda guerra mundial, el problema del gobierno y la administración de los tribunales. Al existir los ministerios o secretarías de justicia se veía que era una interferencia, una intromisión del Ejecutivo en el Judicial y por eso la constitución francesa de la IV república, la de 1946, propuso la creación de un órgano para el gobierno y la administración de los tribunales, que se le puso por nombre consejo de la magistratura; este órgano era presidido por el presidente de la República, había delegados de la asamblea nacional, había nombrados del senado, jueces, magistrados, también estaban ahí representados. Sin embargo este Consejo fue criticado porque jueces y magistrados constituían la minoría; ello motivó que en la siguiente constitución o sea la de la V República, aún vigente, la de Charles de Gaulle, de 1958, se modificara este consejo de la magistratura y se le diera mayoría a los jueces y magistrados.

Posteriormente Italia también se crea su consejo de la magistratura, donde también son mayoría jueces y magistrados; la misma idea fue tomada por Grecia, por Portugal, por España, y hoy día se puede decir que en Europa pues ya ha tomado carta de naturaleza la creación de este organismo; este organismo tiene una integración plural, porque el mismo se integra con los representantes de los tres poderes, y es el órgano encargado -como les digo a ustedes- del gobierno y la administración de los tribunales; ahí es donde se nombran jueces y magistrados, ahí es donde se ejercen las funciones de disciplina, ahí es también donde se procura la formación de estos jueces y magistrados a través de escuelas judiciales, ahí es donde se ve todo lo relativo al ingreso a través de concursos de oposición y concursos de méritos y ven todo lo que es el aspecto administrativo, el aspecto de recursos materiales del Poder Judicial.

Esta misma idea fue tomada por el constitucionalismo latinoamericano de los años ochenta y muchos de estos países se han creado estos Consejos, en ocasiones denominados de magistratura y en ocasiones consejo de la judicatura; así por ejemplo en Argentina, en Perú, en Bolivia, en Colombia, en Venezuela, han sido los lugares donde se ha adoptado este sistema. Sin embargo la experiencia latinoamericana ha modificado el modelo europeo, porque en estos consejos de magistratura participan no únicamente representantes de los poderes, sino también participan representantes de los abogados, de los colegios, de las barras, escuelas y facultades de derecho, entonces se le da una mayor participación a la sociedad civil.

Cuando se plantea en México la reforma al Poder Judicial, uno de los puntos más importantes era la creación de un Consejo de Judicatura; porque se había visto que el sistema creado por la constitución del 17, ya había llegado a su obsolescencia, por lo tanto ya no funcionaba, por lo tanto, o se creaba una secretaría de justicia o se creaba otro órgano.

Hoy día, la secretaría de justicia ya no tiene razón de ser ni en México ni en el mundo; ya las secretarías de justicia son órganos sin mayor relevancia, sin mayor trascendencia y por lo tanto lo mejor era crearse un consejo de magistratura o un consejo de judicatura.

Para Antonio Martínez Báez, en la administración de justicia, había un grave atraso y no correspondía la presentación del servicio público a las necesidades y al desarrollo económico y cultural de México, consideraba por lo tanto que "...las deficiencias se relacionan con las peores condiciones materiales que facilitan el extravío de los expedientes, y con salarios que no correspondían a las funciones

judiciales. Algunas eran de mayor trascendencia, como la falta de preparación de jueces y magistrados, así como "la bien conocida y constante deshonestidad de muchos miembros del personal de la administración de justicia".

Para Martínez Báez las deficiencias se debían a la falta de un organismo encargado a normas legales sino conforme a imperativos éticos o morales. La solución que encontró en aquel momento fue la creación de un organismo, que respetando la absoluta independencia del Poder Judicial tuviera la responsabilidad y la atribución de atender los ingentes problemas materiales, morales y técnicos que aquejaban a la justicia mexicana. Ese organismo dependería del Poder Ejecutivo".⁴⁷ Surgiendo así el Consejo de la Judicatura Federal.

Pascual Sala Sánchez, Presidente del Tribunal Supremo del Consejo General del Poder Judicial de España, expone que "...El fundamental que con este órgano se persigue era y es el de desapoderar al Poder Ejecutivo de toda decisión sobre el estatuto personal de los jueces magistrados para de este modo perfeccionar el Esquema de Estado de Derecho asumido constitucionalmente y preservar en mayor medida la independencia judicial".⁴⁸

A partir de los puntos de vista citados, se infiere que la suprema razón de la creación del Consejo de la Judicatura u órgano similares en el mundo, es simple y llanamente la de consolidar el Estado y que éste a través de los tres poderes, independientes y autónomos, puedan cumplir cabalmente con las tres funciones originales del Estado moderno, evitando, de alguna forma que los vicios creados a

⁴⁷ Martínez Báez, Antonio; *Obras Político-Constitucionales*; UNAM, México, 1994, p. 531.

⁴⁸ Sala Sánchez, Pascual; *Reflexiones sobre...*, Op.cit, p.38.

partir de la vigencia, en 1789, del Estado republicano, sigan imperando en detrimento de las funciones jurisdiccionales.

3.2 NATURALEZA JURÍDICA

El primer rasgo distintivo del Consejo de la Judicatura Federal es el hecho de ser un órgano del Poder Judicial de la Federación, como lo señala el artículo 94 constitucional: "...Se deposita el Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes."

Por su parte el artículo 97 de la Carta Magna proporciona otro elemento para la definición de la naturaleza jurídica del Consejo: "...Los magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura...".

Al revisar el texto del artículo 100 de la misma Constitución federal, se obtiene otras características: cuando señala que el Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

El consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el

Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del consejo; tres consejeros designados por el pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito; dos consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República.

Todos los consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades. En el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además, con reconocimiento en el ámbito judicial.

El consejo funcionará en pleno o en comisiones. El pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Los consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su en cargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

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

atribuciones.

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

Hasta aquí puede fijarse parcialmente la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura: es el órgano del Poder Judicial de la Federación encargado del nombramiento de los Magistrados de Circuito y de los Jueces de Distrito, así como de la administración, vigilancia y disciplina de los órganos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral.

Aparentemente, atiende más a aspectos administrativos que a los de índole judicial, al respecto resulta oportuno señalar que Hauriou define la función administrativa en relación con, entre otros elementos, el fin que persigue, así, define la función administrativa diciendo que "tiene por objeto manejar los asuntos corrientes de la función pública, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medios de vigilancia y por la organización servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa".⁴⁹

En esta definición se encuentran los siguientes elementos: el fin de la función,

⁴⁹ Hauriou, Maurice; *Principios de Derecho Administrativo y Derecho Público*; Themis, Argentina, 1988, pp.9 y 33.

los medios con que se realiza y los límites que la constriñen.

Para Hauriou, el fin de la función es la gestión de los asuntos corrientes del ente público, de los intereses generales, permanentes, ordinarios, y como él mismo dice, teniendo el carácter de gestión, aparece como eminentemente práctica; aunque los medios jurídicos deban de ser necesariamente empleados; pero en todo caso lo serán en segundo lugar, ocupando el primero los medios técnicos.

Además, señalándose en la definición los intereses que se manejan, aparecen como un elemento de la función lo que es una atribución del Estado, la gestión de los asuntos corrientes del público, es decir, un fin que éste debe realizar.

Así, el Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación, encargado, además, del nombramiento de los magistrados de circuito, de los jueces de distrito y de la organización de la carrera judicial.

Una figura afín en la administración pública es la Oficialía Mayor de las Secretarías de Estado cuyas atribuciones generales se describen a continuación:

- Proponer al secretario del ramo las medidas técnicas y administrativas para la mejor organización y funcionamiento de la entidad;
- Atender a las necesidades administrativas de las unidades que integran la dependencia, de acuerdo con los lineamientos generales fijados por el titular;
- Coordinar y sancionar el proceso de organización interna de las unidades

administrativas de la Secretaría;

- Dirigir y resolver, con base en los lineamientos que fije el titular de la dependencia, los asuntos del personal al servicio del mismo;
- Mantener al corriente el escalafón de los trabajadores y vigilar la adecuada difusión de los movimientos y procesos escalafonarios;
- Imponer, reducir y revocar las sanciones administrativas a que se haga acreedor el personal, de conformidad con las disposiciones aplicables, sin perjuicio de las que le compete imponer a la Contraloría General de la dependencia;
- Proporcionar y administrar las prestaciones económicas o en servicios, destinadas al personal;
- Participar en la formulación de las condiciones generales de trabajo, vigilar su cumplimiento y difundirlas entre el personal;
- Expedir los nombramientos del personal, previo acuerdo con las unidades y órganos competentes;
- Atender a la capacitación del personal y al mejoramiento de sus condiciones económicas, sociales, culturales y de trabajo;
- Normar e intervenir con base en las disposiciones legales aplicables en las adquisiciones que realice la Secretaría;
- Administrar los bienes muebles e inmuebles de la entidad, cuidando su mantenimiento, conservación y acondicionamiento, así como ordenar su

recuperación administrativa cuando proceda, y proponer al titular la concesión del uso o la venta en su caso de dichos bienes;

- Proponer al titular de la Secretaría la delegación en funcionarios subalternos, de las atribuciones señaladas;
- Proponer al titular la designación o remoción, en su caso, de quienes deban representar al Departamento ante la Comisión Mixta de Escalafón, la Comisión Mixta de Higiene y Seguridad y demás comisiones que se integren con el Sindicato de la Secretaría;
- Apoyar al titular en la promoción, conducción, coordinación, vigilancia y evaluación del desarrollo de las entidades paraestatales agrupadas en el subsector correspondiente, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, el programa sectorial y los demás programas pertinentes;
- Proponer al titular, políticas y medidas tendientes a apoyar el desarrollo de las entidades paraestatales, cuya coordinación les sea encomendada;
- Participar en la elaboración de los programas institucionales de las entidades paraestatales, cuya coordinación le corresponda realizar; así como analizar y dictaminar sobre los mismos y promover los ajustes que se requieran;
- Aplicar la política y directrices que fijen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia presupuestal y el titular de la Secretaría, a las que se deberán ajustar las acciones de modernización de la administración sectorial e institucional;
- Coordinar, apoyar y evaluar la formulación y realización de los programas y

acciones de las unidades administrativas y órganos desconcentrados en materia de modernización de las estructuras orgánicas, de los sistemas y procedimientos técnicos y administrativos internos, así como los de servicios al público;

- Dictaminar la viabilidad y conveniencia de las propuestas de adecuación orgánica y de los sistemas y procedimientos que formulen los titulares de las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría;
- Establecer y aplicar las políticas, normas y criterios para dictaminar sobre la racionalización y congruencia de las estructuras de organización y los sistemas y procedimientos técnicos y administrativos del Sector, considerando los recursos humanos, materiales y financieros implicados en el funcionamiento de los mismos;
- Normar y conducir el programa sectorial e institucional de mejoramiento de los sistemas y procedimientos relacionados con los servicios y trámites de atención al público;
- Realizar estudios administrativos y dictaminar sobre la reorganización, fusión o desaparición, en su caso, de las unidades administrativas y órganos desconcentrados;
- Normar y aplicar las políticas y programas de descentralización y desconcentración de la dependencia;
- Definir y operar los canales de comunicación con la población, para efectos de consultar sus criterios y necesidades sobre la modernización y operación administrativa;

- Diseñar e implantar los sistemas sectoriales e institucionales de procesamiento informático y estadístico para la administración de recursos humanos y materiales;
- Definir y coordinar los programas de intercambio en materia de administración pública y de desarrollo y evaluación organizacional, particularmente en lo relacionado con la operación de los servicios al público;
- Formular y mantener actualizados los instrumentos técnicos de información y de orientación administrativa y fomentar su conocimiento y uso, para que auxilien a los ejecutores de los sistemas y procedimientos de la Secretaría;
- Elaborar y operar los instrumentos de información y evaluación de las acciones de modernización administrativa, sectorial e institucional, conjuntamente con las áreas correspondientes, y
- Las demás que le señale el titular y otras disposiciones legales, así como las que correspondan a las unidades administrativas que se le adscriban.

3.3 ATRIBUCIONES Y ESTRUCTURA

De acuerdo con los argumentos expuestos en la Exposición de Motivos de la iniciativa de ley enviada por el Ejecutivo al Congreso de la Unión, para efectuar las reformas constitucionales de 1994, se proponía modificar el artículo 100 constitucional a fin de que las funciones administrativas que hasta ese entonces ejercía la Suprema Corte recayeran en un Consejo de la Judicatura Federal, El

mismo que estaría integrado por siete miembros, y lo presidiría el ministro que resultara electo para presidir la Suprema Corte. De los seis miembros restantes del Consejo, dos serían designados por la Cámara de Senadores, uno electo por los jueces de Distrito, uno electo por los magistrados de Circuito y dos designados por el Presidente de la República. Salvo en el caso del Presidente de la Suprema Corte, los miembros del Consejo durarían en su cargo cinco años, llevándose a cabo su renovación de manera escalonada.

Se planteaba que los integrantes del Consejo estuvieran impedidos durante el ejercicio de su encargo o mientras gozaran de licencia, para aceptar o desempeñar cualquier tipo de empleo cargo o comisión, salvo los no remunerados de carácter científico, académico o docente y para litigar ante los tribunales federales durante el año siguiente a la conclusión de su encargo.

Se argumentaba que debido a la importancia de las funciones que habrían de realizar en lo tocante a la integración, administración y vigilancia de una buena parte de un poder del Estado, se proponía modificar los artículos 110 y 111 constitucionales, a fin de, respectivamente, hacer a los miembros del Consejo de la Judicatura Federal sujetos de juicio político y otorgarles la correspondiente inmunidad procesal.

Entre las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal que se pretendía reformar deben ser destacadas las relativas al nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados. Es decir, las cuestiones relativas a la carrera judicial. Se consideraba que con el enorme crecimiento del número de órganos del Poder Judicial de la Federación que hubo a comienzos de la década de los años ochenta, y que llegó a ser en promedio de veintiún tribunales y juzgados por

año, la designación de sus titulares significó un problema y se dio cabida a la improvisación del personal. A fin de que en lo futuro se elevara la calidad profesional de quienes habrían de impartir justicia, mediante esta reforma se pretendía elevar a rango constitucional la carrera judicial de manera que en lo futuro el nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados quedara sujeta a los criterios generales, objetivos e imparciales que al respecto determinarían las leyes.

De acuerdo con la adición que se proponía al artículo 94, al Consejo, le corresponderá también la delimitación territorial de los circuitos y distritos judiciales de todo el país, así como la determinación del número de órganos y las materias que éstos deberían conocer. Puesto que estas tareas implicarían la distribución de las cargas de trabajo y la ubicación geográfica de los órganos, cuestiones que requerían de un conocimiento primordialmente administrativo.

El Consejo debería realizar la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales, así como de las conductas de sus titulares, en concordancia con la competencia que le correspondiera para el nombramiento y remoción de esos funcionarios. La Exposición de Motivos consideraba que esta última sería una de las competencias del Consejo de la Judicatura Federal que mayores beneficios habría de reportar a la impartición de justicia federal, pues facilitaría que se detectaran las anomalías, los delitos o el cabal cumplimiento de las tareas por parte de los jueces, magistrados y personal. Igualmente, en el artículo 100 se proponía que el Consejo de la Judicatura Federal tuviera competencia para formular el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, excepción hecha del que para sí misma elaborara la Suprema Corte de Justicia. Esta dualidad en lo que hace a la formulación del presupuesto era necesaria en tanto que, de ninguna manera, la

Suprema Corte de Justicia podía quedar subordinada al Consejo de la Judicatura Federal.

Para desarrollar el cúmulo de atribuciones que se proponía conferir al Consejo, la iniciativa planteaba que en el artículo 100 constitucional quedara prevista la facultad para emitir acuerdos de carácter general. De esta manera, el órgano de administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación podría ir estableciendo la normatividad necesaria para lograr una eficiente administración de justicia.

La iniciativa de reformas que presentaba el Ejecutivo incluía también dos modificaciones a los regímenes de los poderes judiciales de los estados y del Distrito Federal.

La situación que guardaban el gobierno y la administración del Poder Judicial de la Federación tiene una enorme simetría con lo que acontece en los ámbitos estatales y del Distrito Federal. Es una constante que los tribunales supremos en los ámbitos locales tengan a su cargo funciones semejantes a las que realizaba el Pleno de la Suprema Corte de Justicia con la excepción hecha del Estado de Sinaloa, donde desde hace años existía un Consejo de la Judicatura.

El enorme cúmulo de funciones descritas propiciaba, al igual que en el ámbito federal, que los magistrados distrajeran buena parte del tiempo que debieran dedicar a las funciones jurisdiccionales. Por ello, si los motivos que justificaban la separación funcional y orgánica de las atribuciones jurisdiccionales y administrativas en el Poder Judicial de la Federación subsistían también en el ámbito local, resultaba necesario

llevar a cabo la consiguiente reforma respecto de estos últimos.

Por lo expuesto se planteaba la derogación del párrafo cuarto de la fracción III del artículo 116 constitucional, que planteaba un esquema de nombramiento rígido para los jueces en los estados. Con ello se posibilitaría que cada entidad federativa adopte el esquema de organización judicial que considerara más conveniente para ampliar los principios de la carrera judicial que enunciaba el párrafo segundo de la fracción antes citada.

En cuanto al régimen judicial del Distrito Federal, se planteó incluir en la fracción VII del artículo 122 constitucional, las disposiciones necesarias para crear el correspondiente Consejo de la Judicatura, a efecto de que asumiera las funciones administrativas que por su naturaleza le serían encomendadas.

Como consecuencia de las propuestas planteadas, la iniciativa ponía a la consideración del Constituyente Permanente la conveniencia de modificar el párrafo tercero del artículo 108, el segundo del 110 y el quinto del 111 constitucionales a fin de hacer sujetos respectivamente, de responsabilidad, del juicio político y de inmunidad procesal, a los miembros de los consejos de las judicaturas locales.

Con la posibilidad de que las entidades federativas adoptaran la figura de los consejos de las judicaturas, se sentaban las bases institucionales para el establecimiento y desarrollo de la carrera judicial. Hasta ese momento, la operación de la carrera judicial había encontrado en muchos casos grandes obstáculos por la falta de un órgano específicamente dedicado a ella.

Con su cabal instrumentación se consideraba que se daría respuesta a un reclamo general en la sociedad para elevar el nivel profesional y garantizar la solvencia moral de jueces y magistrados. El establecimiento de concursos de oposición para la designación, el ascenso y la adscripción de los funcionarios judiciales en los países en donde se ha implantado ha probado ser un método idóneo.

Como consecuencia de la iniciativa, el 31 de diciembre de 1994 apareció en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto de reformas a la Constitución federal en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia. Entre las novedades más importantes de estas reformas se encuentra la creación del Consejo de la Judicatura Federal como uno de los órganos depositarios del ejercicio del Poder Judicial de la Federación (artículo 94) situación que fue cambiada mediante las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio de 1999, en las cuales se le excluye de ser depositario del Poder Judicial, aun cuando se le ratifica como el órgano encargado de la "administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación"

El Consejo de la Judicatura Federal fue reglamentado primero de manera provisional a través de las reformas y adiciones hechas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988," las que le permitieron funcionar hasta la expedición de una nueva ley. Posteriormente, se publicó la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la cual reglamenta el consejo y sus órganos auxiliares en su título sexto, artículos 68 y siguientes.

El Consejo de la Judicatura Federal se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del consejo; tres consejeros designados por el pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito; dos consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República.(Art. 100 constitucional)

La nueva Ley Orgánica reglamenta, en su artículo 81, fracción III, otorgar al propio consejo facultades para fijar las bases, convocar y realizar el procedimiento de insaculación de jueces y magistrados para cubrir las vacantes del consejo, que para formar parte del consejo dichos jueces y magistrados deben ser de los ratificados conforme al artículo 97 y no deben haber sido sancionados por falta grave con motivo de una queja administrativa. Si bien se trata de un requisito no exigido por la Constitución, puede argüirse que tiene sentido exigir buena conducta de los jueces y magistrados insaculados, y que de aquellos que han sido ratificados puede y debe esperarse mayor imparcialidad e independencia.

Conforme al nuevo texto constitucional y al artículo 81 de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal posee funciones muy amplias que se pueden clasificar en los siguientes rubros:

- **Gobierno y administración de los tribunales:** esta función comprende la determinación del número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los tribunales federales, así como cambiar su residencia; dictar las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos competencia de los tribunales federales; elaborar el proyecto de presupuesto de los tribunales federales, con excepción de la Suprema

Corte, y ejercerlo; emitir las bases para las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Poder Judicial de la Federación; establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los servicios al público, entre otros.

- **Preparación, selección, nombramiento y adscripción de jueces y magistrados**, así como resolver sobre su ratificación. Para ello se establece la carrera judicial, que deberá regirse "por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia". De manera específica, la ley (artículos 105 y siguientes) prevé la realización de concursos de oposición (internos y libres) para acceder a las categorías de jueces y magistrados, así como de exámenes de aptitud para la designación de secretarios de los diversos niveles y de actuarios, los que son nombrados por los titulares de los órganos de que se trate;
- **Disciplina de jueces y magistrados**, así como del resto de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, incluidos los del consejo, con excepción de la Suprema Corte;
- **Reglamentarias**: el consejo tiene facultades para emitir reglamentos en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario, así como acuerdos y otras normas que sean necesarias para su propio funcionamiento y el de sus órganos auxiliares;
- **Otras**: el consejo posee además otras importantes facultades, como la de resolver los conflictos de trabajo que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte, y sus servidores públicos.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Los miembros del Consejo de la Judicatura duran cinco años en su encargo (con excepción de su presidente, que dura cuatro, sin reelección inmediata), son sustituidos en forma escalonada y no pueden ser nombrados para un segundo periodo.

El Consejo de la Judicatura Federal funciona en pleno o en comisiones, que podrán ser permanentes o transitorias, de composición variable, según determine el pleno. De acuerdo con la ley (artículo 77), habrá al menos las comisiones de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y adscripción además de las anteriores, el consejo ha establecido una comisión de vigilancia. Cada comisión de las mencionadas por la ley se forma por tres miembros: uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Senado y el Ejecutivo Federal. Las resoluciones de las comisiones se toman por mayoría (artículo 78).

Corresponden fundamentalmente al pleno, que requiere al menos cinco consejeros para deliberar, las decisiones más importantes, entre las que se encuentran la designación, adscripción y remoción de jueces y magistrados; la expedición de reglamentos; el nombramiento de los titulares de los órganos auxiliares, entre otros asuntos. Estas resoluciones deben tomarse por mayoría calificada de cinco votos (artículo 76 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables, salvo las que se refieren al nombramiento, adscripción, cambios de adscripción y remoción de jueces y magistrados, las cuales pueden impugnarse ante

el pleno de la Suprema Corte de Justicia mediante el recurso de revisión administrativa (artículo 122 de la Ley).

Dicho recurso tiene como único objeto "determinar si el Consejo de la Judicatura Federal nombró, adscribió, readscribió o removió a un magistrado de circuito o a un juez de distrito, con estricto apego a los requisitos formales previstos en esta ley, o en los reglamentos interiores y acuerdos generales expedidos" por el consejo. Sin embargo, el pleno de la Suprema Corte, en un muy reciente criterio de interpretación ha decidido que su facultad de revisión se extiende al "análisis completo y minucioso, tanto del procedimiento que se hubiere llevado a cabo, como de los hechos, pruebas, motivos y fundamentos que sustentan la resolución del Consejo de la Judicatura Federal, y determinar si se cumplieron los requisitos exigidos por la ley, sean de fondo o de forma".⁵⁰

El Consejo de la Judicatura Federal cuenta con cuatro órganos auxiliares: la Unidad de Defensoría del Fuero Federal; el Instituto de la Judicatura; la Visitaduría Judicial; y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación (artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

3.4 FUNCIONES DE LOS ORGANOS AUXILIARES

La Unidad de la Defensoría del Fuero Federal es el órgano encargado de la prestación del servicio gratuito y obligatorio de defensa del fuero federal, garantizado en la fracción IX del artículo 20 constitucional (artículo 89).

⁵⁰ Tesis XXI/96

La prestación del servicio de defensoría pública se crea para satisfacer una demanda de la población, y como obligación constitucional a cargo del Estado.

La definición legal está establecida en el artículo 89 de la citada Ley Orgánica: "Art. 89. La prestación del servicio gratuito y obligatorio de defensa del fuero federal a que se refiere la fracción IX del Artículo 20 constitucional, estará a cargo de la Unidad de Defensoría del Fuero Federal..."

Su ubicación en el Consejo no es definitiva, pues según la iniciativa de ley por la cual se creó, va a seguirse estudiando una ubicación idónea, además respecto de ampliar sus funciones para que actúe en materias diversas a la que se refiere el artículo 20 constitucional, pues se comenta que esta Unidad debe convertirse en uno de los medios más eficaces para lograr el acceso de todos a la justicia. Al elaborarse este trabajo, se encontraba en proyecto la Ley de Defensoría Pública, por la cual se instituye el Instituto de la Defensoría de Oficio, con grandes adelantos para un adecuado funcionamiento. Debe destacarse que el Presidente de la Suprema Corte defendió dicha reforma, a fin de no permitir que esa función pasara a la Secretaría de Gobernación y se burocratizara, además de evitarle tintes políticos.

Esta Unidad se ha transferido al Consejo por su calidad de garante de la justicia, y porque así sus miembros estarán sujetos a la profesionalización mediante la carrera judicial, sujetando además los actos y omisiones de sus integrantes al régimen de responsabilidad de los servidores públicos.

Respecto a la Unidad de Defensoría de Oficio del Fuero Federal debe

destacarse que tiene como responsabilidad la prestación del servicio gratuito y obligatorio de defensa del fuero federal a que se refiere la fracción IX del artículo 20 constitucional.

Para el efecto el Consejo de la judicatura Federal designará por cada tribunal unitario de circuito y juzgado de distrito en materia penal, cuando menos a un defensor de oficio y al personal de auxilio correspondiente.

Los defensores de oficio deberán satisfacer los requisitos exigidos para ser titular de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal, y su designación se hará por el propio Consejo mediante el concurso de oposición previsto en esta ley para el nombramiento de magistrados de circuito y jueces de distrito, en aquello que fuere aplicable.

Las adscripciones, promociones y determinación de las categorías de los defensores de oficio deberán hacerse de conformidad con las disposiciones generales que dicte el Consejo de la Judicatura Federal, atendiendo, en lo conducente, a las bases que la ley orgánica prevé en materia de carrera judicial.

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

Son obligaciones de los defensores de oficio:

- Representar a los indiciados que no cuenten con un defensor particular, cuando ellos mismos o el órgano correspondiente les designen, en términos de la fracción IX del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Aportar y promover las pruebas, alegatos, diligencias y recursos que sean necesarios para una eficaz defensa en todas las etapas del proceso, vigilar el adecuado cumplimiento de las sentencias, y obtener para sus defendidos los beneficios previstos en las leyes aplicables;
- Recabar la información necesaria para el éxito de la defensa y mantener con sus defendidos la comunicación debida, y
- Cumplir con los reglamentos, programas y acuerdos dictados por el Consejo de la Judicatura Federal.

Instituto de la Judicatura.

El Instituto de la Judicatura es el órgano auxiliar del consejo en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de los aspirantes a pertenecer a él (artículo 92).

Se constituye como un órgano auxiliar competente en materia de enseñanza, capacitación, actualización y perfeccionamiento de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, así como de quienes aspiren a integrarse a él.

Es un instrumento fundamental para el desarrollo y fortalecimiento de la carrera judicial y para la modernización de la función jurisdiccional. Se han tomado como ejemplo y antecedente organismos semejantes en otros sistemas del mundo, como la Escuela Judicial Española, creada en 1946, la Escuela Nacional de la Magistratura Francesa, establecida en 1966, el Instituto Japonés de Estudios

Jurídicos, creado en 1947, cuyas tareas son contribuir a la formación y actualización de jueces y magistrados. Esto motivó que se elevaran a rango constitucional los principios y bases para la creación de esta nueva organización académica judicial de excelencia, para que el país cuente con jueces independientes, imparciales, probos, objetivos y de excelencia profesional.

Existe un Comité Académico, cuya función es asesorar al Director General en la elaboración de programas de preparación y capacitación para los alumnos, creación de mecanismos de evaluación y rendimiento, así como la elaboración de los proyectos de Reglamento del Instituto y de los programas de estudio.

El artículo 100 constitucional establece la carrera judicial, cuyas bases están contenidas en la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y fija los principios a que quedará sujeta: excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

Los cursos que imparte para la formación y capacitación de los empleados o funcionarios del propio Poder Judicial Federal, son entre otros: para secretario de acuerdos, actuario, secretario de estudio y cuenta.

La definición legal en el artículo 92 de la Ley Orgánica citada establece: El Instituto de la Judicatura es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste. El cual cuenta con su propio reglamento interno,

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

El Instituto de la Judicatura podrá establecer extensiones regionales, apoyar los programas y cursos de los poderes judiciales locales en los términos que le sea solicitado y coordinarse con las universidades del país para que éstas lo auxilien en la realización de las tareas señaladas.

El Instituto de la Judicatura tendrá un Comité Académico que presidirá su director y estará integrado por cuando menos ocho miembros, designados por el Consejo de la Judicatura Federal, para ejercer por un periodo no menor de dos años ni mayor de cuatro, de entre personas con reconocida experiencia profesional o académica.

El Comité Académico tendrá como función determinar de manera conjunta con el director general, los programas de investigación, preparación y capacitación de los alumnos del Instituto, los mecanismos de evaluación y rendimiento, la elaboración de los proyectos de reglamentos del Instituto y la participación en los exámenes de oposición.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone que los programas que imparta el Instituto de la Judicatura tendrán como objeto lograr que los integrantes del Poder Judicial de la Federación o quienes aspiren a ingresar a

éste, fortalezcan los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial. Para ello, el Instituto de la Judicatura establecerá los programas y cursos tendientes a:

- Desarrollar el conocimiento práctico de los trámites, diligencias y actuaciones que forman parte de los procedimientos y asuntos de la competencia del Poder Judicial de la Federación;
- Perfeccionar las habilidades y técnicas en materia de preparación y ejecución de actuaciones judiciales;
- Reforzar, actualizar y profundizar los conocimientos respecto del ordenamiento jurídico positivo, doctrina y jurisprudencia;
- Proporcionar y desarrollar técnicas de análisis, argumentación e interpretación que permitan valorar correctamente las pruebas y evidencias aportadas en los procedimientos, así como formular adecuadamente las actuaciones y resoluciones judiciales;
- Difundir las técnicas de organización en la función jurisdiccional;
- Contribuir al desarrollo de la vocación de servicio así como al ejercicio de los valores y principios éticos inherentes a la función judicial, y
- Promover intercambios académicos con instituciones de educación superior.

El Instituto de la Judicatura llevará a cabo cursos de preparación para los exámenes correspondientes a las distintas categorías que componen la carrera judicial. Adicionalmente, contará con un área de investigación, la cual tendrá como función primordial la realización de los estudios necesarios para el desarrollo y mejoramiento de las funciones del Poder Judicial de la Federación.

Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

Este órgano auxiliar, completa el sistema de vigilancia, control y fiscalización del funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación. Tiene a su cargo vigilar el cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos, servidores públicos y empleados, así como llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos, con excepción de los que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Su definición legal establecida por la referida Ley Orgánica en el artículo 103, es: ***'La Contraloría del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Poder Judicial de la Federación, con excepción de aquellas que correspondan a la Suprema Corte de Justicia'***

En los aspectos administrativos y financieros, el texto constitucional consigna que la Suprema Corte de Justicia elaborará su presupuesto y el Consejo de la Judicatura el correspondiente al resto del Poder Judicial de la Federación, y ambos integrarán el presupuesto del Poder Judicial de la Federación. El cual será remitido al presidente de la Suprema Corte para ser incluido en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que debe examinar, discutir y aprobar anualmente la Cámara de Diputados. Pero la administración de la Corte le corresponde a su Presidente, por conducto del Secretario de la Presidencia y Oficial Mayor.

La Contraloría del Poder Judicial de la Federación cuenta con las siguientes

atribuciones:

- Vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por el Consejo de la Judicatura Federal;
- Comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos;
- Llevar con excepción del relativo a la Suprema Corte de Justicia, el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación a que se refiere la fracción VI del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- Inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales del Poder Judicial de la Federación, y
- Las demás que determinen las leyes, los reglamentos y acuerdos generales correspondientes.

El cuarto órgano auxiliar es la Visitaduría Judicial que tiene a su cargo la realización de visitas ordinarias y extraordinarias a los juzgados de Distrito, tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y a los propios órganos auxiliares y que será analizada en el siguiente capítulo.

Además de estos órganos auxiliares el Consejo se apoya para el cumplimiento de sus atribuciones en un Secretariado Ejecutivo, el cual estará integrado cuando menos por los siguientes secretarios:

1. El secretario ejecutivo del Pleno y Carrera Judicial;
2. El secretario ejecutivo de Administración, y

3. El secretario ejecutivo de Disciplina.

El secretariado ejecutivo contará con el personal que fije el presupuesto. Los secretarios ejecutivos del Pleno y Carrera Judicial y el de Disciplina deberán tener título profesional de licenciado en derecho, expedido legalmente, con experiencia mínima de cinco años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año, y el secretario ejecutivo de Administración, título profesional afín a sus funciones y experiencia mínima de cinco años.

Los secretarios ejecutivos contarán con las atribuciones que determine el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal mediante acuerdos generales. Además, deberán tener título profesional expedido en alguna materia afín a las competencias del Consejo de la Judicatura Federal, experiencia mínima de tres años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año.

CAPITULO IV

LA VISITADURÍA JUDICIAL

Como se ha descrito en los capítulos anteriores el Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo la administración, disciplina, vigilancia y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, a partir de la enmienda constitucional de agosto de 1996. El Consejo asumió el compromiso de transformar la organización y el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, con miras a establecer un mejor sistema de impartición de justicia, basado en la autonomía irrestricta de los órganos jurisdiccionales, la absoluta independencia de sus titulares y en el propósito de mejorar las condiciones de trabajo del personal del Poder Judicial de la Federación.

El desafío entraña una responsabilidad de considerable magnitud, si se advierte que la Reforma del Poder Judicial de la Federación es parte central de la Reforma del Estado y que problemas de índole diversa que aquejan la sociedad mexicana, se traducen en la presentación de un número cada vez mayor de asuntos ante los juzgados y tribunales federales en todas las materias, cuya complejidad técnica, por añadidura, es creciente.

La autora de la presente tesis está segura de que el Consejo de la Judicatura Federal es el instrumento idóneo para impulsar una Reforma del Poder Judicial a fondo, por la vía del fortalecimiento y la dignificación de la carrera judicial, del establecimiento de estímulos para el personal, de una calificación profesional más

elevada de los funcionarios judiciales, del ejercicio sin cortapisa de la autonomía de los organismos jurisdiccionales y la independencia de sus titulares, de la modernización de sus sistemas y equipos de trabajo, entre tantas otras vertientes. Esta convicción es compartida en plenitud por los Consejeros y por la plantilla de funcionarios integrantes del nuevo modelo de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación. El quehacer del Consejo de la Judicatura Federal durante sus primeros cuatro años de actividades ha sido intenso en el empeño de definir marcos conceptuales y estrategias para la acción colectiva de todos los miembros del Poder Judicial de la Federación.

En estos cuatro años, el papel que le ha correspondido protagonizar a la Visitaduría Judicial ha sido sumamente complejo y de alguna forma ha cumplido en lo humanamente posible con sus atribuciones, no obstante, como se planteará en este capítulo existen todavía aspectos que son perfectibles, los cuales será posible resolver en la medida que exista el entusiasmo y la voluntad, que han caracterizado en esta primera etapa a este organismo auxiliar de la Consejo de la Judicatura Federal.

4.1 ANTECEDENTES

Para un adecuado funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación se hace necesario contar con un sistema de vigilancia y control de los tribunales, para esto fue creada la Visitaduría Judicial, que fue establecida por el artículo 98 de la nueva ley orgánica. Anteriormente, era la Suprema Corte de Justicia, la que se encargaba de la vigilancia de los órganos jurisdiccionales

federales a través de los Ministros inspectores, en los términos del artículo 97 Constitucional, en su parte primera del quinto párrafo establecía que los Tribunales de Circuito y los juzgados de Distrito serían distribuidos entre los Ministros, para que éstos los visitaran periódicamente; vigilaran la conducta de los Magistrados y Jueces, y ejercieran las demás atribuciones que señalaba la ley, asimismo, la anterior ley orgánica en su artículo 90, disponía la manera en que los ministros y, en su caso los Magistrados desempeñarían la función de vigilancia. El artículo 12 de la Ley Orgánica, disponía en su fracción XII, que correspondía al Pleno del más alto tribunal, la distribución de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito entre los Ministros supernumerarios para que éstos los visitaran periódicamente y ejercieran las demás atribuciones que la ley y los reglamentos les señalaban.

Con antelación, era el reglamento de Vistas de los Tribunales Federales, emitido por el tribunal en Pleno en el año de 1965, el que establecía los lineamientos por los cuales los Ministros inspectores llevarían a cabo, las visitas a los órganos jurisdiccionales mencionados, es importante destacar que este reglamento quedó abrogado por lo dispuesto en el artículo transitorio Segundo del Acuerdo Plenario del día diecinueve de abril de 1994 que modificó al Acuerdo 5/89.⁵¹

El citado Acuerdo número 5/89 es de vital importancia, pues reglamenta las Inspectorías, que eran el mecanismo de control y organización para el desarrollo de las visitas a los juzgados y tribunales dependientes del Poder Judicial de la Federación, este acuerdo mencionaba que con excepción del Presidente, todos los Ministros de la Suprema Corte estaban obligados a practicar las visitas de inspección.⁵²

⁵¹ Véase: **Diario Oficial de la Federación**; México, 27 de abril de 1994.

⁵² **Diario Oficial de la Federación**; México, 4 de julio de 1989.

El sistema de inspectorías se conformaba de la siguiente manera:

- 20 Inspectorías Especializadas las cuales eran sorteadas de entre los Ministros de las salas, y
- 25 Inspectorías Generales las que se distribuían en el Tribunal Pleno.

Posteriormente, el Acuerdo III/93, estableció las Inspectorías A, B, C, D y E, que correspondían a la Sala Auxiliar.⁵³

Tiempo después, el Acuerdo Plenario número 4/1994, reformó y adicionó el 5/89, con estas adiciones se plantearon los lineamientos sobre la practica de las visitas a los órganos jurisdiccionales federales, este Acuerdo derogó la disposición que hasta ese entonces era la vigente: el Reglamento de Visitas a Tribunales Federales de 1965, el cual había sido adicionado, a su vez, por el Acuerdo de fecha 12 de enero de 1982.

Mario Melgar Adalid señala que la doctrina conoce las inspecciones a los jueces y magistrados como "inspección jerárquica". Consiste en la facultad de las autoridades, investidas de las atribuciones inherentes, de vigilar las actividades de los administradores de justicia y dictar medidas correctivas tendientes a corregir las deficiencias detectadas.⁵⁴

La inspección tiene una dificultad inicial por el simple hecho de practicarla, consistente en la posible vulneración de la independencia judicial. Aparte de la

⁵³ Diario Oficial de la Federación; México, 13 de enero de 1993.

⁵⁴ Melgar Adalid, Mario; El Consejo de la Judicatura; Porrúa, México, 1997, p.198.

credibilidad y eficacia de los métodos de selección y designación de los juzgadores, ningún sistema es tan perfecto como para garantizar que las inspecciones sean superfluas o innecesarias. Existe un principio de la democracia, en que cualquier atribución de poder conferida a un servidor o funcionario público debe ser vigilada por el poder que lo confiere, concretamente: el pueblo.

Sin embargo, más allá de la declaración política, se requiere un control sobre las actuaciones de jueces y magistrados para garantizar la prestación de un servicio tal como lo exige la sociedad y lo previenen las leyes. En fin, se trata de proteger a los ciudadanos que acuden a los juzgados y tribunales.

El mismo Mario Melgar se cuestiona: ¿Qué límites se pueden imponer a jueces y magistrados sin afectar su independencia? ¿Hasta dónde deben llegar las inspecciones jerárquicas? ¿Se pueden revisar los criterios jurídicos sustentados en una actuación judicial? ¿Cuándo se está en presencia de conductas indebidas y cuándo en presencia de la estricta argumentación lógica jurídica, que debe respetarse a cualquier costo? ¿Se puede revisar la capacidad de un juez, o su calidad, mediante una estadística de asuntos en que sus superiores le revocan sus decisiones? ¿Se revoca al juez o sólo a su sentencia?⁵⁵

Existe el principio inatacable de que se debe garantizar a toda costa la independencia del juez. ¿Qué ocurre con el juez borracho, maldiciente y hasta con el mal vestido? No existen reglas claras, pero en todo caso, si se pretenden corregir estas muestras objetivas inadecuadas y comprometedoras de la majestad judicial se estaría afectando, en dado caso, la libertad personal, pero no la independencia

⁵⁵ *Ibidem.* p 198.

judicial.

Los actos de inspección judicial de acuerdo con Santiago Barajas Montes de Oca, son el examen o comprobación directa que realiza el juez o tribunal a quien corresponda verificar hechos o circunstancias de un juicio, cuya descripción se consigna en los autos respectivos, para dar fe de su existencia, así como de las personas, cosas o lugares que deban ser examinados a proposición de las partes en contienda.⁵⁶

Para Becerra Bautista es "el examen sensorial directo realizado por el juez, en personas u objetos relacionados con la controversia".⁵⁷

En sentido estricto, toda inspección es la observación de algo o alguien, así como la descripción que hace de lo observado, con el objeto de constatarlo y describirlo en un acta que servirá para establecer, en un proceso, la verdad que corresponda a situaciones jurídicas planteadas. La inspección, por otra parte, no siempre representa el ofrecimiento de una prueba admitida por las diversas leyes civiles, penales, mercantiles o del trabajo, sino una simple comprobación de aquello respecto de lo cual se pretende adquirir certeza y precisión.

En estas condiciones, la visita judicial difiere de la inspección en la medida de que no persigue fines probatorios, sino la verificación del cumplimiento de una atribución que el Estado ha conferido a los juzgadores.

⁵⁶ Barajas Montes de Oca, Santiago; *Diccionario Jurídico*; Porrúa - UNAM, México, 1986, p 1741.

⁵⁷ Becerra Bautista, José; *La Teoría General del Proceso Aplicada al Proceso Civil del Distrito Federal*; Porrúa, México, 1993, p 82

4.2 ATRIBUCIONES

De acuerdo con el artículo 98 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: la Visitaduría Judicial es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal competente para inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, y para supervisar las conductas de los integrantes de estos órganos.

El día 15 de diciembre de 1998 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo General cuyo objeto es regular:

- Las funciones de la Visitaduría Judicial previstas por los artículos 98, 99, 100, 101 y 102, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de Circuito y de los juzgados de Distrito, de las oficinas de correspondencia común a éstos, y supervisar las conductas de los integrantes de estos órganos; y
- La integración y el funcionamiento de los comités de investigación a que se refiere el artículo 102 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En el Acuerdo se menciona que la Visitaduría es el órgano del Consejo competente para:

- Inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, así como de las oficinas de correspondencia común a éstos; y
- Supervisar la conducta de los servidores públicos de los propios tribunales, juzgados y oficinas de correspondencia común a éstos.

La Visitaduría la integran: el Visitador General, los visitadores, el director general, los secretarios técnicos y demás funcionarios y empleados que el Pleno determine. El Visitador General, además de reunir los requisitos previstos en el segundo párrafo del artículo 88 de la ley, deberá ser magistrado de Circuito ratificado, tener una antigüedad de diez años en la carrera judicial, haber sido juez de Distrito y gozar de amplia experiencia y conocimiento del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales.

Para ser director general se requiere:

- I. Tener título de licenciado en derecho;
- II. Tener experiencia profesional mínima de cinco años, contados a partir de la fecha del examen profesional; y,
- III. Gozar de buena reputación.

Además de los requisitos a que se refiere el artículo 87 de la ley, para ser secretario técnico adscrito a la Visitaduría se requiere contar con experiencia de al menos un año en un juzgado de Distrito y en un tribunal de Circuito.

Los visitadores serán designados mediante concurso interno de oposición, a menos que las necesidades del servicio exijan que el Pleno designe a uno o más visitadores sin que medie concurso. Asimismo, ejercerán las funciones que la ley y este Acuerdo General les confieren, con el carácter de representantes del Consejo.

El Visitador General tendrá las siguientes funciones y obligaciones:

1. Planear, programar, coordinar e implementar la práctica de las visitas ordinarias de inspección, y enviar al Secretario Ejecutivo la documentación relativa al plan de visitas para que éste realice el sorteo de los órganos jurisdiccionales a inspeccionar entre los visitadores;
2. Aprobar el programa de visitas que le propongan los visitadores;
3. Planear, programar, coordinar e implementar la celebración de las visitas extraordinarias de inspección o la integración de comités de investigación que ordenen el Pleno y el Secretario Ejecutivo, así como practicar o integrar los que el propio Pleno determine;
4. Enviar con la oportunidad debida los oficios de aviso a los titulares de los distintos órganos jurisdiccionales para que comuniquen al público lo concerniente a la visita conforme a lo previsto por el artículo 100 de la ley;
5. Solicitar al Presidente del Consejo, al Pleno, al Presidente de la Comisión de Disciplina o al Secretario Ejecutivo de dicha comisión que determinen las medidas provisionales que por su naturaleza y urgencia así lo ameriten, en caso de que durante el desarrollo de alguna visita de inspección o en la función de un comité de investigación, se advierta la existencia de algún acto que pudiera lesionar gravemente la impartición de justicia;
6. Cuidar que los procedimientos de inspección y las actas que se levanten, se ajusten a los lineamientos a que se refieren la ley, este Acuerdo General, así como las disposiciones relativas;

7. Remitir al Secretario Ejecutivo un tanto del acta con todos sus anexos y el disquete correspondiente;

8. Rendir los informes que le sean requeridos por el Pleno, Consejeros, Comisiones del Consejo, Secretarios Ejecutivos o titulares de los órganos del propio Consejo;

9. Someter a la consideración del Consejo:
 - Los nombramientos de los servidores públicos de la Visitaduría, excepto el de los visitadores; y
 - Los nombramientos del personal adscrito a los visitadores, a propuesta de éstos;

10. Conceder a los visitadores y demás servidores públicos de la Visitaduría, licencia con causa justificada con goce de sueldo hasta por treinta días y, sin goce de sueldo hasta por seis meses. Las licencias que excedan de estos términos serán concedidas por el Consejo, con arreglo a la ley y demás disposiciones aplicables;

11. Solicitar por escrito, para su consulta, al Director General de Recursos Humanos del Consejo, los expedientes personales de los funcionarios y empleados de los tribunales de Circuito, juzgados de Distrito y oficinas de correspondencia común a éstos, así como los expedientes relativos a los órganos jurisdiccionales, señalando las causas de tal requerimiento;

12. Proponer al Pleno, cuando exista razón fundada, la práctica de visitas extraordinarias, o bien la investigación de algún hecho o acto concreto, relacionado con la conducta o el desempeño de cualquier magistrado de

Circuito o juez de Distrito que pudiera ser constitutivo de causa de responsabilidad administrativa;

13. Proponer a la Comisión de Disciplina, cuando exista razón fundada, la investigación de un hecho o acto concreto, relacionado con la conducta o el desempeño de funcionarios o empleados diversos a los mencionados en la fracción anterior, de algún tribunal de Circuito, juzgado de Distrito o de las oficinas de correspondencia común a éstos;
14. Ordenar el cumplimiento o cumplir por sí mismo, el acuerdo emitido por el Pleno, la Comisión de Disciplina o el Secretario Ejecutivo para la investigación de un hecho relacionado con algún servidor público de tribunal de Circuito, juzgado de Distrito u oficina de correspondencia común;
15. Velar porque impere el orden y el respeto entre los integrantes de la Visitaduría y de éstos hacia el personal de los órganos visitados;
16. Expresar ante el Pleno el impedimento que tenga para realizar visitas de inspección o integrar comités de investigación;
17. Coordinar las reuniones periódicas de los visitadores con el objeto de analizar y uniformar, en su caso, los criterios que surjan en el desarrollo de su función;
18. Rendir al Pleno, cada seis meses, un informe detallado de labores; y,
19. Las demás que le confieran la ley y este Acuerdo General.

En cuanto a los visitadores tienen las siguientes funciones y obligaciones:

- I. Someter a consideración del Visitador General el programa de las visitas que les correspondan, de acuerdo al sorteo que efectúe el Secretario Ejecutivo;
- II. Practicar las visitas ordinarias de inspección que les correspondan conforme al programa de las visitas aprobado;
- III. Practicar las visitas extraordinarias de inspección e integrar los comités de investigación que ordene el Pleno y el Secretario Ejecutivo, o bien, el Visitador General, cuando para ello lo faculte el Pleno.
- IV. Expresar ante la Comisión de Disciplina del Consejo, el impedimento que tengan para realizar visitas de inspección o integrar comités de investigación;
- V. Suplir las ausencias temporales del Visitador General, cuando así lo determine el Pleno, o bien, la de algún visitador siempre y cuando así lo disponga el Visitador General;
- VI. Tratar con respeto tanto al personal de la Visitaduría, como al de los órganos jurisdiccionales y al de las oficinas de correspondencia común a éstos;
- VII. Informar al Visitador General, sobre la existencia de algún acto que pudiera lesionar gravemente la impartición de justicia, para los efectos de la fracción V del artículo 9 de este Acuerdo General;
- VIII. Rendir al Visitador General, un informe semestral de labores; y,
- IX. Las demás que señale la ley, el Acuerdo General y demás disposiciones aplicables.

El Director General de la Visitaduría, tendrá las siguientes funciones y obligaciones:

- I. Supervisar al personal adscrito a la Visitaduría, en coordinación con el Visitador General, excepto a los visitadores;

- II. Coordinar y supervisar la recepción, registro y envío de la correspondencia de la Visitaduría, según instrucciones que gire el Visitador General;
- III. Realizar y coordinar, en términos de la ley y del presente Acuerdo General, las acciones de apoyo necesarias al Visitador General o a cualquiera de los visitadores;
- IV. Canalizar a las áreas correspondientes las peticiones que realicen los integrantes de los órganos jurisdiccionales, así como de las oficinas de correspondencia común a éstos, asentadas en las actas de visita;
- V. Recibir las quejas y denuncias que por escrito se planteen en la visitaduría, informar al Visitador General de ellas, y turnarlas al Secretario Ejecutivo;
- VI. Brindar el apoyo necesario para que pueda realizarse, con las mayores facilidades, el programa de visitas aprobado por el Visitador General; sin perjuicio de que dicho programa se altere parcialmente por la práctica de una visita de inspección extraordinaria o la integración de un comité de investigación;
- VII. Colaborar con el Visitador General, en la preparación y coordinación de las visitas de inspección y la integración de los comités de investigación, recabando toda la documentación necesaria para ello;
- VIII. Recopilar los criterios y resultados que se obtengan en las reuniones a que se refiere la fracción XVII del artículo 9 de este Acuerdo General;
- IX. Administrar los recursos del fondo fijo asignado a la Visitaduría;
- X. Atender, tramitar y responder las solicitudes que se formulen a la Visitaduría en ausencia del Visitador General, que no sean de la competencia exclusiva de éste;
- XI. Manejar el archivo de la Visitaduría; certificar y expedir las copias de actas y documentos que obren en aquél y que sean requeridas a la propia Visitaduría, por órganos del Consejo u órganos jurisdiccionales;

- XII. Remitir al Director General de Recursos Humanos del Consejo, copia certificada de las actas de visita levantadas, para ser agregadas al expediente personal de los funcionarios visitados y al expediente del órgano jurisdiccional;
- XIII. Tratar con respeto tanto al personal de la Visitaduría como al de los órganos jurisdiccionales; y,
- XIV. Las demás que le encomiende expresamente el Visitador General, encaminadas a cumplir con las funciones de la Visitaduría, siempre que no sean contrarias a la ley ni al presente Acuerdo General.

Los secretarios técnicos adscritos a la Visitaduría, tendrán las siguientes funciones y obligaciones:

- I. Asistir al Visitador General o a los visitadores, en la práctica de las visitas de inspección y demás diligencias en que éstos intervengan;
- II. Actuar como testigos de asistencia en la práctica de las visitas de inspección y en el desarrollo de la función de los comités de investigación, así como firmar el acta correspondiente;
- III. Realizar las comisiones específicas que durante la práctica de las visitas o investigaciones les encomienden el Visitador General o los visitadores;
- IV. Auxiliar al Visitador General y al Director General, en el despacho de la correspondencia que se reciba en la Visitaduría;
- V. Recopilar la normatividad de interés para el desarrollo de la función de los visitadores;
- VI. Tratar con respeto tanto al personal de la Visitaduría, como al de los órganos jurisdiccionales y al de las oficinas de correspondencia común a éstos; y,
- VII. Las demás que encomienden los visitadores, encaminadas a cumplir con las finalidades de la Visitaduría, siempre que no sean contrarias a la ley ni al presente Acuerdo General.

El Acuerdo ordena que los integrantes de los órganos jurisdiccionales y de las oficinas de correspondencia común a éstos, durante la práctica de las visitas de inspección, brinden a los visitadores, todo el apoyo humano y material que soliciten para el adecuado desarrollo de sus funciones.

La Visitaduría Judicial es el órgano competente para dar cumplimiento a los acuerdos que dicte el Pleno, en los que se determine el medio excepcional de inspección que resulte necesario cuando, por causa extraordinaria, sea imposible practicar visita de inspección a un órgano jurisdiccional, de conformidad con el programa de visitas que elabora el Visitador General.

Las visitas de inspección se llevan a cabo por los visitadores y pueden ser ordinarias, extraordinarias u ordinarias para efectos de ratificación.

Para el desarrollo de dichas visitas, el titular del órgano jurisdiccional visitado asignará un espacio físico al visitador y sus colaboradores, a fin de que en todo lo posible continúe el funcionamiento normal del órgano.

La materia de las visitas se limitará a los aspectos contemplados en la ley y en este Acuerdo General. Por tanto, si durante el desarrollo de las mismas se presentare alguna queja o denuncia por escrito, el visitador asentará en el acta dicha circunstancia y la remitirá junto con la misma al Visitador General, para que a su vez la haga llegar al Secretario Ejecutivo; y, en caso que la queja o denuncia se haya formulado verbalmente, levantará por separado un acta que remitirá a la Visitaduría

para los fines antes señalados, circunstancia que también deberá quedar asentada en el acta de visita..

Los visitadores se abstendrán de intervenir en las funciones propias de la actividad jurisdiccional del órgano visitado; asimismo, en caso de que detecten que un asunto no se lleva con arreglo a la ley, ya sea en el trámite o resolución, y que estimen trascendente, además de asentarlos en el acta, manifestarán en forma fundada y motivada, ante el propio titular, las razones por las que consideran existe esa anomalía, solicitarán copia certificada del expediente o de las constancias necesarias y la agregarán como anexo al acta, con el fin de que en el dictamen respectivo se determine lo conducente.

Las visitas ordinarias de inspección tienen efectos primordialmente preventivos, de control o para recabar información respecto al funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, al desempeño de sus miembros, a las condiciones de trabajo y a las necesidades del órgano jurisdiccional. Se llevarán a cabo cuando menos dos veces por año. Para tal efecto, el Secretario Ejecutivo sorteará periódicamente entre los visitadores, los tribunales de Circuito y los juzgados de Distrito que deban visitarse conforme al programa elaborado por el Visitador General.

Tales sorteos serán generales y se realizarán para cubrir periodos de visita no mayores de dos años; sin perjuicio de efectuar los que resulten necesarios por impedimento, ausencia o falta definitiva del visitador sorteado o por cualquiera otra causa justificada.

Los visitadores podrán inspeccionar más de una vez un mismo órgano jurisdiccional durante ese lapso. Una vez que se conozca el resultado de los sorteos el Visitador General lo hará saber a los visitadores mediante oficio, para que éstos presenten su propuesta de programa de visitas y, previo el aviso a que se refiere el párrafo tercero del artículo 100 de la ley, procedan a practicar las que les correspondieron, conforme al programa aprobado por la Visitaduría.

Para la práctica de las visitas ordinarias de inspección, el Visitador General deberá informar con la debida oportunidad al titular del órgano jurisdiccional o a su presidente, tratándose de tribunales colegiados, el día en que se iniciará la visita ordinaria de inspección para que proceda a fijar el aviso correspondiente en los estrados del órgano con una anticipación mínima de quince días, en el que haga saber a los litigantes, abogados postulantes y público en general, la fecha en que iniciará la inspección, el nombre del visitador, que éste ocurre en representación del Consejo y que durante el desarrollo de la visita se recibirán las quejas o denuncias que hubiere contra los servidores públicos del órgano visitado, la cual sólo podrá posponer el Visitador General cuando el titular del órgano se encuentre en una comisión del Consejo, previo aviso que dé a la Comisión.

La falta de fijación de los avisos no será obstáculo para que la visita inicie y, de ser ese el caso, el visitador dispondrá que sean fijados; pudiendo incluso, de ser necesario, firmar y publicar por sí mismo el aviso que los supla; de todo lo anterior se asentará constancia en el acta.

Las visitas ordinarias de inspección serán atendidas por el titular del juzgado, por el magistrado del tribunal unitario, por el presidente del tribunal colegiado, o por

quienes en su caso se encuentren encargados del despacho, se efectuarán en días y horas hábiles, a menos que sea imprescindible, a juicio de los visitantes, practicarlas aun en días y horas inhábiles; caso en el cual deberán hacerse constar en el acta las causas excepcionales que lo ameriten. En este supuesto, el personal que a juicio del titular sea necesario deberá permanecer en el órgano jurisdiccional visitado.

Para los efectos del párrafo anterior se entenderán como días hábiles todos los del año, excepto los sábados y domingos y los previstos en las leyes, así como en los acuerdos emitidos por el Pleno. Asimismo, serán horas hábiles las comprendidas entre las nueve y las veinte horas.

Las visitas iniciarán a las nueve horas del día señalado para ello, salvo que por alguna circunstancia especial tenga que posponerse la hora o la fecha de inicio. Si se difiere la fecha será necesario fijar avisos al público indicándole esa circunstancia. La práctica de las visitas ordinarias de inspección no podrá exceder, salvo causa justificada, a juicio del visitador, de tres días tratándose de tribunales unitarios; de cuatro días tratándose de tribunales colegiados; y, de cinco días para los juzgados de Distrito.

El visitador se constituirá en el órgano visitado haciéndose acompañar, en su caso, del secretario o secretarios técnicos que lo asistan; se identificarán con la credencial oficial del Poder Judicial de la Federación; asimismo, el visitador constatará que el aviso de la visita se haya fijado oportunamente, procederá a imprimir el sello de la visita en los libros de control, el cual contendrá la fecha de inicio de la visita.

La impresión del sello con la oportunidad señalada, tendrá por objeto no entorpecer las labores del órgano visitado y fijar el límite temporal de la visita. Por tanto, dicha impresión se efectuará inmediatamente después del último registro o de la última anotación que se haya hecho el día anterior al de la visita, y se entenderá puesta sin perjuicio de la revisión que de los propios libros deberá hacerse de acuerdo con la ley y este Acuerdo General.

Los visitadores, al concluir la revisión de los expedientes, estamparán en la última actuación el sello y firma correspondientes.

Al finalizar la inspección y antes del cierre del acta, el visitador permitirá que el interesado o interesados se impongan del contenido de ésta, con el objeto de que manifiesten lo que a su derecho convenga, para lo cual contarán con un tiempo mínimo de cuatro horas y como máximo el que el visitador estime prudente.

En la práctica de cualquier visita ordinaria de inspección, los visitadores:

- I. Verificarán que el aviso anunciando la visita haya sido colocado en los estrados del órgano visitado con la anticipación requerida por los artículos 100 de la ley y 25 de este Acuerdo General, así como si en el mismo se contienen los datos a que se refiere este último numeral. Al acta que se levante se anexará copia de dicho aviso, con la certificación que haya levantado el secretario del órgano visitado respecto a la fecha de fijación del aviso;
- II. Solicitarán al titular del órgano visitado, designe al secretario que dará fe de todas las actuaciones que se practiquen durante la visita y proporcionará todos los elementos y datos que se le soliciten. Si el titular

- no designa a ningún secretario, la visita se realizará con el secretario del órgano que determine el propio visitador;
- III. Asentarán en el acta el nombre del titular o titulares que integran el órgano visitado; y, en este último caso, quién es el presidente, así como la fecha de sus respectivas adscripciones, cuando hayan sido posteriores a la última visita;
 - IV. Harán constar el lapso que comprende la visita y si se cumplieron las indicaciones o recomendaciones que se hubieran hecho, de acuerdo con el dictamen del acta de visita anterior;
 - V. Respecto al personal del órgano visitado, llevarán a cabo lo siguiente:
 - a) Pedirán la lista del personal, comprobarán su asistencia y solicitarán informe sobre los movimientos habidos durante el periodo que abarque la visita;
 - b) Consultarán al titular o titulares del órgano visitado, respecto de las actas administrativas que se hayan levantado con motivo de alguna irregularidad imputable al personal; y,
 - c) Procederán a verificar que los secretarios y actuarios cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 106 y 107 de la ley, así como que en su expediente personal obren copias certificadas del título y cédula profesionales;
 - VI. Harán constar el sistema de control de asistencia del personal, el horario de labores y la puntualidad de los servidores públicos, así como si se hicieron efectivos los descuentos por retardos o inasistencias injustificadas;
 - VII. Verificarán que en los libros de control se hayan hecho las anotaciones correspondientes de manera correcta, así como si se asentaron en forma limpia, legible, ordenada, sin tachaduras o enmendaduras y, en

caso de que haya existido algún error, si éste fue salvado por el secretario respectivo.

Asimismo, harán constar los libros que haya abierto el titular o titulares del órgano visitado para la debida organización del mismo, sin que ello implique que puedan hacer observaciones con respecto a éstos;

- VIII. Harán constar, con vista a los libros de control y con apoyo en las relaciones que el titular o titulares del órgano visitado presenten para ese efecto, el movimiento estadístico en el periodo comprendido del primer día en que comenzó la última visita al día anterior en que inicie la que se practica, para lo cual señalarán por sección, según el órgano visitado, el tipo de asunto, la materia, los que ingresaron, los egresados, por no haberse admitido o por haber concluido, así como los que queden en existencia, distinguiendo los que se encuentren en trámite y pendientes de resolución, especificarán en su caso, la fecha de la audiencia respectiva; asimismo, asentarán el número global de asuntos existentes de acuerdo con el acta de la visita anterior, los que ingresaron y egresaron durante ese lapso, así como los que queden en existencia, distinguiendo los que se encuentren en trámite y pendientes de resolución. Los datos anteriores se harán constar en gráficas;
- IX. Revisarán si los registros en los libros coinciden con el movimiento que durante el periodo que abarca la visita se reportó en la estadística correspondiente al órgano visitado;
- X. Asentarán cualquier hecho o acto del que se percaten durante la práctica de la visita y que pudiera ser constitutivo de responsabilidad de cualquier funcionario o empleado del órgano visitado;
- XI. Ejecutarán las medidas provisionales a que se refiere el artículo 9, fracción V, de este Acuerdo General;

- XII.** Harán constar las demandas de amparo que se encuentren pendientes de acordar, especificando la fecha en que fueron recibidas en la oficialía de partes correspondiente;
- XIII.** Revisarán los expedientes de amparo que estimen pertinentes. De éstos verificarán en los que se haya declarado la incompetencia del órgano para conocer del asunto, la autoridad a favor de quien la declinó, indicando la fecha de presentación de la demanda y la del acuerdo o de la resolución correspondiente, el número bajo el cual quedó registrada en el libro respectivo, la fecha en que se remitieron los autos a esa autoridad y cuándo los recibió; en su caso, si la autoridad a favor de quien se declinó la competencia la aceptó o no, y si se suscitó conflicto competencial, a favor de quién se resolvió; en los que se tenga por no interpuesta o se haya desechado la demanda, la fecha en que se presentó la promoción, el día en que se proveyó, el número bajo el cual quedó registrada; en su caso, la fecha de notificación al quejoso y cuándo fenece el plazo otorgado para desahogar la aclaración;
- XIV.** Obtendrán, con vista a los libros de control y con apoyo en las relaciones que presenten el titular o titulares para ese efecto, el número de juicios en los que se concedió la protección constitucional, para determinar aquellos en que todavía no se requiere a las responsables y aquellos en que ya se requirió, y de éstos, en cuántos se cumplió con la ejecutoria de amparo y en cuáles las autoridades responsables aún no cumplen con la misma; en el caso procedente, deberá hacerse la precisión de cuándo se hizo el último requerimiento;
- XV.** Revisarán los expedientes que estimen conveniente relativos a los juicios en los que se concedió la protección constitucional y, en aquellos asuntos en los que no se hubiere declarado ejecutoriada la sentencia, asentarán la causa por la que no se ha hecho; y verificarán que se haya

dictado oportunamente el acuerdo que la declaró ejecutoriada, y en los casos en que las autoridades responsables aún no hayan cumplido con la ejecutoria de amparo, verificarán que se hubiere seguido el procedimiento que previenen los artículos 104, 105, 106, 107, 108 y 113 de la Ley de Amparo;

- XVI.** Obtendrán, con vista a los libros de control y con apoyo en las relaciones que presenten el titular o titulares para ese efecto, el número de asuntos que, en caso de haber sido recurridos, fuesen confirmados, modificados o revocados;
- XVII.** Con vista a los libros de control y con apoyo en las relaciones que presenten el titular o titulares para ese efecto, recabarán el número de asuntos en los que, habiéndose promovido amparo, se haya concedido o negado éste;
- XVIII.** Revisarán las condiciones en que se archivan los expedientes; libros de control y demás documentos importantes, y las del local destinado para tal fin, así como las instalaciones del órgano jurisdiccional visitado;
- XIX.** Entrevistarán al personal que presta sus servicios en el órgano que se visita para escuchar las opiniones y propuestas;
- XX.** Harán constar las peticiones que formulen los integrantes del órgano visitado;
- XXI.** Harán las recomendaciones a que se refiere el artículo 101, fracción VI, de la ley. En caso de que se advierta que la formulación de una recomendación sería contradictoria con alguna de las emitidas en la visita anterior, el visitador se abstendrá de hacerla y dará cuenta con dicha situación a la Comisión de Disciplina; y,

XXII. Supervisarán el funcionamiento de las oficinas de correspondencia común, señalando quién es el responsable, el estado en que se encuentran los libros respectivos, así como las anotaciones asentadas en ellos, y que se lleve adecuadamente el sistema computarizado para la recepción y distribución de asuntos.

Además de las reglas precisadas en líneas anteriores, en la práctica de las visitas ordinarias de inspección a los tribunales colegiados de Circuito, los visitadores, con vista en los libros de control y con apoyo en las relaciones que los titulares presenten para ese efecto:

- I. Comprobarán que los valores y documentos importantes relacionados con los asuntos de que conozca el tribunal estén debidamente resguardados;
- II. Harán constar, de acuerdo al ingreso total de asuntos que se reportan en el periodo, cuál fue el ingreso mensual promedio recibido, así como cuántos asuntos se resolvieron por ponencia cada mes, con el objeto de establecer si existe o no rezago;
- III. Expresarán la cantidad de asuntos fallados por mayoría de votos, en cuántos se formuló voto particular y qué magistrado lo hizo;
- IV. Harán constar el número de amparos directos en que se decretó el sobreseimiento por inactividad procesal, el número de amparos en revisión en que operó la caducidad de la instancia y el nombre del magistrado al que se turnaron o retornaron y la fecha de los acuerdos respectivos;

- V. Asentarán el número de los asuntos pendientes de engrose de cada uno de los magistrados y la fecha en que fueron fallados;
- VI. Revisarán el número de tesis sustentadas por el tribunal y si éstas se remitieron a la Coordinación de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los órganos jurisdiccionales; y,
- VII. Pedirán los expedientes que estimen convenientes relativos a juicios de amparo directo, amparos en revisión, recursos de queja, recursos de reclamación, impedimentos y excusas, exhortos y despachos, así como conflictos de competencia y, en su caso, revisiones fiscales; verificarán que los datos contenidos en los libros de control coincidan con las actuaciones respectivas, así como la fecha de su radicación, el acuerdo que les haya recaído, el estado en que se hallen; si ya fueron turnados, la fecha en que esto ocurrió, la ponencia en la que se localicen, la fecha en que hayan sido listados para sesión y lo acordado en ésta, aquella en la que se concluyó el engrose y, en su caso, el día en que la o las autoridades responsables recibieron el oficio de notificación respectivo. Determinarán si los asuntos anteriores, se tramitaron o se tramitan en los términos y plazos que marca la Ley de Amparo; si los acuerdos y resoluciones han sido dictados y cumplidos oportunamente; y, cuando no sea así, asentarán los datos y circunstancias que permitan determinar al Pleno o a la Comisión de Disciplina, en su caso, si se justifica la tardanza.

Además de lo anterior, los visitadores asentarán aquellos otros aspectos que estimen puedan reflejar el funcionamiento del órgano visitado y la conducta de sus integrantes.

Capítulo IV

De las visitas ordinarias de inspección a tribunales unitarios de Circuito.

En la práctica de las visitas ordinarias de inspección a los tribunales unitarios de Circuito, los visitadores, con vista en los libros de control y con apoyo en las relaciones que el titular presente para ese efecto:

- I. Comprobarán que los valores y documentos importantes relacionados con los asuntos de que conozca el tribunal estén debidamente resguardados;
- II. Verificarán que los billetes de depósito y pólizas de fianza se encuentren debidamente relacionados en los libros de control, en cuyos asientos debe estar especificado el número del proceso donde se exhibió, la fecha y número del documento y la cantidad que ampara.

De acuerdo a los expedientes que estimen convenientes, en caso de que la garantía se hubiera devuelto, se constatará la fecha del acuerdo donde se autorizó la devolución, la persona a favor de quien se ordenó y la fecha en que se llevó a cabo. Si por alguna circunstancia se ordenó hacer efectiva, deberá verificar el acuerdo mediante el cual se proveyó, el número del oficio por el que se remitió a la autoridad exactora y la fecha en que ésta lo recibió; asimismo, con respecto a aquellos billetes de depósito en los que en términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, haya operado la prescripción a favor del fisco federal, y esté pendiente de dictar el acuerdo respectivo, revisarán la fecha desde la cual el interesado pudo haber exigido la devolución; y, comprobarán que en relación con los billetes de depósito que se hicieron efectivos a favor del fisco federal, se haya asentado en el libro de control la fecha del auto donde se declaró la prescripción, el día en que la Tesorería de la Federación recibió el oficio mediante el cual se le remitió para su cobro y el número de oficio por el que lo anterior se hizo del conocimiento del Consejo;

- III. Pedirán los expedientes que estimen convenientes relativos a tocas de apelación, denegada apelación, juicios de amparo indirecto, quejas, conflictos competenciales, exhortos, despachos y requisitorias, impedimentos, excusas y recusaciones; verificarán que los datos contenidos en los libros de control coincidan con las actuaciones respectivas, así como la fecha en que se radicaron, el acuerdo que les haya recaído, el estado en que se hallen, la fecha de resolución y de notificación a las partes.

Determinarán si los asuntos anteriores, se tramitaron o se tramitan en los términos y plazos que marcan las leyes respectivas; si los acuerdos y resoluciones han sido dictados y cumplidos oportunamente; y, cuando no sea así, asentarán los datos y circunstancias que permitan determinar al Pleno o a la Comisión de Disciplina, en su caso, si se justifica la tardanza;

- IV. Pedirán los expedientes que estimen convenientes relativos a los cuadernos principales e incidentales de los juicios de amparo, con el objeto de determinar si las audiencias constitucionales e incidentales se fijaron y se desahogaron dentro de los términos legales y, en su caso, indicarán la corrección que sea necesaria para que las suspensiones provisionales y definitivas no se prolonguen por más tiempo del señalado en la Ley de Amparo; asimismo, verificarán si las sentencias definitivas e interlocutorias se pronunciaron oportunamente; y,

- V. Revisarán los libros de control de firmas de los inculpados que disfrutan de libertad provisional, y de acuerdo a los expedientes que estimen convenientes, verificarán que se encuentran firmando con regularidad, y en caso de que con posterioridad se hubiese concedido permiso para firmar en un plazo mayor, que el secretario lo haya hecho constar en el libro; asimismo, verificarán si en alguna ocasión el sentenciado incumplió con esa firma y si el secretario asentó en el libro la certificación de tal ausencia. Revisarán las medidas que el tribunal adoptó en los casos en los que el inculpadado dejó de firmar reiteradamente, y si éstas se hicieron

constar en el libro de control, así como que en los asuntos concluidos se haya asentado la certificación correspondiente.

Además de lo anterior, los visitadores asentarán aquellos otros aspectos que estimen puedan reflejar el funcionamiento del órgano visitado y la conducta de sus integrantes.

En la práctica de las visitas ordinarias de inspección a los juzgados de Distrito no especializados, los visitadores, con vista en los libros de control y con apoyo en las relaciones que el titular presente para ese efecto observarán lo siguiente:

1. Sección de amparo.

- I. Comprobarán que los documentos importantes relacionados con los asuntos de que conozca el juzgado de Distrito estén debidamente resguardados; y respecto a los billetes de depósito y pólizas de fianza, los visitadores procederán en los términos de la fracción II del artículo 36 de este Acuerdo General;
- II. Pedirán los expedientes que estimen convenientes relativos a los cuadernos principales e incidentales de los juicios de amparo, con el objeto de determinar si las audiencias constitucionales e incidentales se fijaron y se desahogaron dentro de los términos legales y, en su caso, indicarán la corrección que sea necesaria para que las suspensiones provisionales y definitivas no se prolonguen por más tiempo del señalado en la Ley de Amparo; asimismo, verificarán si las sentencias definitivas e interlocutorias se pronunciaron oportunamente;

2. Sección penal.

De los expedientes que los visitantes estimen convenientes:

- I. Comprobarán que los valores y documentos importantes relacionados con los asuntos de que conozca el juzgado de Distrito estén debidamente resguardados, y respecto a los billetes de depósito y pólizas de fianza, los visitantes procederán en los términos de la fracción II del artículo 36 de este Acuerdo General;
- II. Revisarán con base en el libro correspondiente si se encuentran debidamente relacionados los vehículos afectos a causas penales y cuántos fueron puestos a disposición del juzgado de Distrito, si aquéllos se encuentran debidamente asegurados, debiendo verificar el número del proceso, el delito, el tipo de vehículo de que se trate, el lugar donde se encuentren físicamente, así como el número bajo el cual se registraron en el libro respectivo;
- III. Verificarán el sistema de recepción, control, depósito y destino de los objetos e instrumentos del delito afectos a las causas penales con base en el libro respectivo, corroborando si se señaló el número de proceso, el delito, la descripción del objeto o de la droga, el lugar donde se hallen depositados y el número de registro. Cuando se trate de divisas extranjeras, joyas o moneda falsificada en cantidades considerables, se constatará que éstas se encuentren debidamente guardadas en la caja de seguridad del juzgado o de alguna institución de crédito; además, en caso de aseguramiento de moneda nacional de curso legal, que su guarda se haya verificado a través de billetes de depósito expedidos por Nacional Financiera, tan luego como hubiera estado a disposición del juzgado de Distrito, conservando su individualidad en relación con cada proceso, y que se haya obtenido a cambio el certificado correspondiente;
- IV. Revisarán cuántas armas de fuego fueron puestas a disposición del juzgado, así como su sistema de aseguramiento, para ello comprobarán

el número del proceso, el delito, el tipo de arma, el lugar donde se encuentran en depósito, el número de oficio de entrega, la fecha de ésta y el número bajo el cual están registradas en el libro respectivo;

V. Examinarán el destino de los bienes decomisados y en caso de que los bienes asegurados y decomisados no hayan sido reclamados por los interesados en el plazo legal, si se procedió en términos de las disposiciones aplicables;

VI. Verificarán, respecto de las consignaciones sin detenido relativas a órdenes de aprehensión o de comparecencia, si se radicaron y resolvieron en los plazos que señala la ley, si se notificaron oportunamente esas determinaciones al Agente del Ministerio Público de la Federación y, en caso de las negadas, si se dio cumplimiento a lo ordenado por el último párrafo del artículo 142 del Código Federal de Procedimientos Penales; asimismo, harán constar cuántos asuntos auxiliares de causas penales se encuentran pendientes de proveer respecto de la solicitud de aprehensión o comparecencia solicitada por el Ministerio Público Federal, estableciendo las razones y circunstancias que, en su caso, hayan impedido al titular cumplir con la obligación de pronunciar la resolución correspondiente;

VII. Con respecto a las causas penales constatarán:

a) Aquellas que se encuentren en fase de instrucción, verificando las fechas de consignación, los autos de radicación y si en éstos se decretó correctamente la detención legal o, en su caso, se ratificó debidamente; si la declaración preparatoria se efectuó dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes; si la situación jurídica se resolvió dentro de las setenta y dos horas, tal y como lo exige el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o si se duplicó este último, si se decidió en los términos que exige el artículo 161 de la ley ordinaria adjetiva; si fue impugnada la resolución de término constitucional y, en su caso, el sentido en que se pronunció el tribunal Unitario correspondiente; también constatarán el delito o delitos por los que se

instruye la causa; el estado en que se encuentra y, en su caso, si ya se verificó la audiencia de vista y la fecha en que ésta se celebró;

b) Aquellas que se hubiesen mandado al archivo provisional por cualquiera de las razones a que se refiere el artículo 468 del Código Federal de Procedimientos Penales;

c) Aquellas en las que se hubiese decretado el sobreseimiento en los términos del artículo 298 del código adjetivo federal, aun cuando no haya causado ejecutoria;

d) Aquellas en las que se hubiese declinado la competencia en los términos del Capítulo Primero, Sección Segunda, del Código Federal de Procedimientos Penales; y,

e) Aquellas en las que se hubiese pronunciado sentencia de primer grado, precisando las fechas en que se emitió y se notificó, haciendo la indicación si fue recurrida o no y el sentido en que hubiese resuelto el tribunal de alzada.

La revisión de los asuntos anteriores tiene por objeto determinar si los procesos penales se tramitan o se tramitaron oportunamente; si las audiencias, y las diligencias respectivas se fijan o se fijaron y se desahogan o desahogaron en los términos y plazos que establece la ley. También para establecer el dictado oportuno de las resoluciones judiciales y de que las notificaciones se hayan realizado de conformidad con la ley procesal que corresponda y, en el supuesto de que se advierta que ha fenecido el término para el pronunciamiento de la sentencia respectiva, se especifiquen las condiciones y circunstancias que hayan impedido al titular cumplir con dicha obligación, tanto por la apreciación personal que haga el visitador, como por las razones que al efecto exponga el juez visitado;

- VIII.** Respecto a los exhortos y requisitorias recibidos, verificarán la fecha en que fueron recepcionados en la oficialía de partes, el número bajo el cual se registraron en ese juzgado de Distrito, la fecha en que se

acordaron, el sentido en el que se hizo; en su caso, la fecha en que se devolvieron los autos a la autoridad remitente;

- IX. Constatarán las solicitudes de órdenes de cateo y arraigo, con el objeto de precisar la fecha en que fueron recibidos en la oficialía de partes, el número con el que se registraron, la fecha en que se acordaron y el sentido en que se hizo;
- X. Revisarán los libros de control de firmas de procesados que disfruten de libertad provisional, de acuerdo a lo señalado en la fracción V del artículo 36 de este Acuerdo General;
- XI. Revisarán que el titular haya practicado visita carcelaria de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo General número 15/1997 del Pleno; y,
- XII. Constatarán el método o sistema de control que se lleve en el juzgado inspeccionado de las causas suspendidas cuando haya transcurrido el término de la prescripción de la acción penal.

2. Sección de procesos federales.

- I. Comprobarán que los documentos exhibidos en los juicios federales se encuentren debidamente relacionados en los libros de control, en cuyos asientos debe estar especificado el número de juicio donde se exhibió, así como la fecha del auto en que se ordenó su resguardo; y, respecto a los billetes de depósito y pólizas de fianza los visitadores procederán en los términos que sobre este aspecto ya se han señalado en la fracción II del artículo 36 de este Acuerdo General;
- II. Harán constar las demandas que se encuentren pendientes de acordar, especificando la fecha en que fueron recibidas en la Oficialía de Partes correspondiente;

- III. Pedirán los expedientes que estimen conveniente, relativos a juicios federales, exhortos y despachos; verificarán que los datos contenidos en los libros de control coincidan con las actuaciones respectivas, así como la fecha en que se radicaron, el acuerdo que les haya recaído, el estado en que se hallen, la fecha de resolución y de notificación a las partes; determinarán si los asuntos anteriores, se tramitaron o se tramitan en los términos y plazos que marcan las leyes respectivas; si los acuerdos y resoluciones han sido dictados y cumplidos oportunamente; y, cuando no sea así, asentarán los datos y circunstancias que permitan determinar al Pleno o a la Comisión de Disciplina, en su caso, si se justifica la tardanza.

Además de lo anterior, los visitadores asentarán aquellos otros aspectos que estimen puedan reflejar el funcionamiento del órgano visitado y la conducta de sus integrantes.

De las visitas extraordinarias

Cuando existan elementos de prueba que a juicio del Pleno y del Secretario Ejecutivo hagan presumir irregularidades cometidas por un magistrado de Circuito o juez de Distrito, dispondrán la práctica de una visita extraordinaria que se efectuará en lo aplicable, en la forma y términos mencionados. En el acuerdo correspondiente se fijarán los puntos concretos materia de la investigación.

Las visitas extraordinarias podrán llevarse a cabo aun en días y horas inhábiles, sin que sea necesaria la previa comunicación al titular del órgano visitado. El visitador podrá solicitar al titular toda la información que estime pertinente. En la práctica de las visitas extraordinarias, los visitadores deberán ceñirse estrictamente a

los puntos acordados por el Pleno o el Secretario Ejecutivo; y durarán el tiempo que se estime necesario para cumplir con el objeto de ella.

Cuando esté por vencerse el término de seis años a que se refiere el artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y durante los últimos seis meses no se haya practicado visita ordinaria de inspección en el órgano jurisdiccional al que se encuentre adscrito el magistrado de Circuito o el juez de Distrito a ratificar, la Comisión de Carrera Judicial, a petición del Consejero al que le fue turnado el expediente personal del funcionario respectivo, dispondrá la práctica de una visita ordinaria para efectos de ratificación, la cual se efectuará en lo aplicable, en la forma y términos del Acuerdo General. Las actas de visita serán entregadas al Secretario Ejecutivo para que éste, de conformidad con las facultades que le corresponden, elabore el dictamen correspondiente.

De toda visita ordinaria de inspección deberá levantarse acta circunstanciada, la cual estará sujeta al formato que al efecto elaboren, en su conjunto, tanto el Visitador General, como los visitadores y se hará de tal manera que el funcionamiento del órgano jurisdiccional pueda apreciarse en atención al desempeño de cada uno de sus integrantes. Los datos obtenidos, de ser posible, se plasmarán de forma gráfica.

En la referida acta se asentarán:

- I. El desarrollo de los puntos a que se refieren los capítulos del I al V del título Segundo del Acuerdo General;
- II. Las quejas o denuncias presentadas en contra de los titulares y demás servidores del órgano de que se trate;

- III. Las medidas provisionales que, en su caso, se hayan tomado, de acuerdo con la fracción V del artículo 9 del Acuerdo General;
- IV. Las manifestaciones que respecto de la visita o del contenido del acta realicen los propios titulares o servidores públicos del órgano;
- V. Las recomendaciones a que se refiere el artículo 101, fracción VI, de la ley; y,
- VI. La firma del titular o titulares, del visitador, del secretario del órgano jurisdiccional que dio fe de las actuaciones llevadas a cabo durante la visita y de los secretarios técnicos que hayan intervenido como testigos de asistencia.

En el caso de las visitas extraordinarias el acta contendrá una relación pormenorizada de las diligencias practicadas, así como la firma del visitador y de los secretarios técnicos que hayan intervenido, dos de los cuales tendrán el carácter de testigos de asistencia.

Los comités de investigación que se regulan en el Acuerdo General son aquellos previstos en el artículo 102 de la ley, los cuales se integrarán cuando así lo ordenen el Pleno o el Secretario Ejecutivo, previo acuerdo de la Comisión de Disciplina, y se ceñirán a investigar irregularidades cometidas por los servidores públicos de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, así como de las oficinas de correspondencia común a éstos.

4.3 ACTIVIDADES DE LA VISITADURIA (1995-1998)

Como puede observarse en el cuadro 4.3.1 las actividades que en el periodo desarrolló la Consejería fueron sumamente elevadas, si se toma en cuenta que entre 1995 y 1997 el crecimiento superó el 200%.

CUADRO 4.3.1.
CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL
ESTADÍSTICA DE ASUNTOS JUDICIALES
1995-1997

Año	Existencia Anterior	Ingresos	Egresos	Asuntos en trámite
1995	12,863	99,821	96,981	15,703
1996	15,703	112,648	105,594	22,757
1997	93,870	215,499	213,341	96,028

Año	Existencia Anterior	Ingresos	Egresos	Asuntos en trámite
1995	2,565	27,564	27,777	2,352
1996	2,352	31,399	30,544	3,207
1997	3,208	30,512	30,437	3,283

Año	Existencia Anterior	Ingresos	Egresos	Asuntos en trámite
1995	88,147	195,052	192,404	90,795
1996	90,795	206,662	203,587	93,870
1997	93,870	215,499	213,341	96,028
	119,835	392,908	376,034	136,709

Fuente: Informe de labores SCJN y Visitaduría Judicial, 1996-1997.

CUADRO 4.3.2.
Visitas Practicadas a Órganos Jurisdiccionales

Tribunales Colegiados de Circuito	221
Tribunales Unitarios de Circuito	124
Juzgados de Distrito	455
Total de visitas	800

Plantilla de Funcionarios

Visitador General:

Lic. Carlos Amado Yáñez
(Toma de Protesta: 01 de noviembre de 1998).

Visitadores Judiciales:

(Toma de Protesta: 2 de mayo de 1996).

**Pablo Antonio Ibarra
Fernández**

Alfonso Núñez Salas

**José Guadalupe Torres
Morales**

(Toma de Protesta 31 de mayo de 1996).

Jorge Alfonso Alvarez Escoto

Víctor Hugo Díaz Arellano

Enrique Dueñas Sarabia

J. Refugio Gallegos Baeza

**Héctor Federico Gutiérrez de
Velasco Romo**

José Angel Mandujano

Gordillo

José Manuel Mojica

Hernández

José Angel Morales Ibarra

Rodolfo Moreno Ballinas

Raúl Díaz Infante Aranda

(Toma de Protesta 10 de septiembre de 1997).

Homero Ruíz Velázquez

(Toma de Protesta 5 de noviembre de 1997).

Eduardo José Lara Díaz

4.4 ANÁLISIS CRÍTICO DEL ACUERDO GENERAL QUE REGULA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE LA VISITADURÍA JUDICIAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.

En este momento se está aplicando el acuerdo general número 44/1998, el cual derogó los acuerdos generales que en relación con la Visitaduría y la práctica de cualquier visita de inspección emitió con anterioridad el Consejo de la Judicatura Federal, dicho acuerdo se está poniendo en práctica en las visitas de inspección a realizar dentro de las actividades del presente año, fue aprobado por el pleno del Consejo de la Judicatura Federal el nueve de diciembre del año próximo pasado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince del mismo mes y año, resultado de la práctica de casi tres años de funcionar la Visitaduría Judicial como órgano auxiliar, dentro del Consejo.

Antes de hacer un análisis crítico al mencionado acuerdo me permito hacer un breve comentario, que bien justifica su elaboración como es que los beneficios otorgados por el Consejo de la Judicatura Federal son indiscutibles, y se han logrado avances por parte de la Visitaduría, esto a pesar de que los seres humanos nos resistimos al cambio, lo cual es propio de nuestra naturaleza, y no obstante que su creación en un principio solo ofrecía expectativas favorables al Poder Judicial de la Federación, ya que en aquel tiempo no se podía asegurar que adaptando la fórmula de un país y tratando de ajustar sus experiencias al nuestro se tuviera el éxito anhelado, porque aunque el sistema sea deseable en un país puede que en otro lugar se elimine por no funcionar y no por lo que sea en sí mismo, sino por ser el resultado de circunstancias determinadas del país aunado a factores específicos.

Aunque todavía no existe un modelo ideal y todo lo que se realiza es inacabado y perfectible, en materia de visitaduría la muestra notable a su avance es el último acuerdo general aprobado, no obstante lo anterior además de los objetivos del presente trabajo de tesis de establecer los alcances, perspectivas y orientación del órgano auxiliar, así como algunas propuestas que nos permitiremos señalar al final del presente capítulo, otro de los fines centrales es establecer la necesidad de darle un reglamento para establecer su actividad al interior relacionada con sus funciones, que aunque no sea el otorgado por la Constitución para que el Ejecutivo lo elabore y su aprobación sea a través del Congreso de la Unión sea equiparable como un reglamento," "la Constitución y las leyes requieren, por ser de naturaleza general y no entrar en detalles, hacer la previsión necesaria con vista a su ejecución o aplicación".⁵⁸ Es por lo anterior que en lo particular estamos de acuerdo en la posición del Doctor Melgar Adalid respecto de la conveniencia que para lograr un funcionamiento eficaz en pro de los intereses de cada poder y en el caso del Consejo de la Judicatura federal se tenga la capacidad de reglamentar, como en la práctica lo hacen el Congreso de la Unión y el propio ejecutivo.

Dentro de las atribuciones con que cuenta el Consejo de la Judicatura Federal la Constitución sólo le confiere al el derecho de emitir acuerdos generales de conformidad con lo establecido por el artículo 100 del ordenamiento federal antes invocado, por su parte la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación le adhirió como atribuciones en su artículo 81 fracción II": Expedir reglamentos interiores en materia administrativa de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación..."

⁵⁸ Melgar Adalid, M., Op. Cit. P 164.

Desde un punto de vista personal las facultades dadas a la Visitaduría Judicial por la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, así como sus actividades se encuentran estrechamente vinculadas a la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, se comenta lo anterior porque vislumbrando desde esta perspectiva existe latente la conveniencia de la reglamentación y una vez establecido que en este renglón (de disciplina) se permite la regulación con normas *ad intra*, reafirmamos una vez la posición con algunos ejemplos como: en el caso de la atribución disciplinaria del Consejo de realizar visitas extraordinarias o en el caso de integrar comités de investigación cuando se estime que existe una falta grave esto en el caso que sea solicitado por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, o en el caso de las medidas dictadas para que en los tribunales y juzgados exista disciplina y un servicio de calidad (art. 81 fracción XXXVII)

Entre otras de las atribuciones dadas al Consejo de la Judicatura Federal en los artículos 81, fracciones II y XXXI, y 99, tercer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se establece que para supervisar el funcionamiento de sus órganos auxiliares, así como evaluar de manera periódica el desempeño y la honorabilidad de los visitadores en materia de responsabilidad se lleven a cabo consulta o encuestas, en el caso se determinó en febrero de mil novecientos noventa y ocho, un sistema de encuesta para evaluar el desempeño y honorabilidad de los visitadores, así como el funcionamiento y disciplina del órgano auxiliar del Consejo, misma que fue distribuida a todos los organismos federales pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, respecto de las visitas realizadas así como de sus integrantes, a raíz de ello se hicieron algunos cambios de personal, se elaboró en forma mas general el acuerdo aplicable al órgano auxiliar, dado que los que existían hasta entonces se aprobaban conforme a las necesidades dadas por la práctica y por

lo mismo no eran del todo completos.

DEL TITULO PRIMERO, CAPITULO UNICO, DISPOSICIONES GENERALES

Este último acuerdo general surgió por los problemas que se estaban presentando en la práctica, no obstante que la ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en los acuerdos generales aprobados por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal se establecen las obligaciones y facultades para inspeccionar el funcionamiento de los órganos y sus oficinas de correspondencia, así como la de supervisar las conductas de sus integrantes, se estaban presentando abusos por parte de algunos visitantes que en su afán de cumplir con sus funciones y obligaciones en ocasiones se extralimitaban consiente o inconscientemente.

Las visitas a los órganos federales antes de surgir el Consejo de la Judicatura Federal correspondían a los ministros de la Suprema Corte de Justicia conforme a lo establecido por el artículo 12, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para vigilar la conducta de los titulares, recibir quejas que hubiere contra los jueces y magistrados para lo cual contaban con un reglamento interno de inspectorías que establecía las bases para realizar las visitas, teniendo en cuenta las particularidades de cada organismo.

Las observaciones que se pueden hacer son las siguientes:

Es importante señalar que en la Ley orgánica del Poder Judicial Federal a los visitantes se les tiene con el carácter de representantes del Consejo de la Judicatura Federal (art. 99 de la LOPJF), desde mi punto de vista esto significa que

lo actuado por ellos tiene eficacia como cualquiera otra actuación que correspondería a aquel, ello conlleva a que lo asentado en el acta de visita puede demostrar, salvo prueba en contrario, que los visitadores vieron lo que en ella se haga constar.

Debe existir un trato recíproco de respeto entre quienes realicen las visitas y los titulares de los respectivos órganos jurisdiccionales, incluido el personal de uno y otros.

Artículo 3

En el acuerdo general se introduce la palabra inspeccionar y desaparece el término vigilar término que se podía considerar como duro e incluso inapropiado para la definición de la competencia del órgano auxiliar en comento del Consejo de la Judicatura Federal que iría más allá de lo establecido por el artículo 98 de la LOPJF.

Como resultado del acuerdo general aplicable se estipula con claridad que los titulares y demás funcionarios de los órganos jurisdiccionales y oficinas comunes a estos deben estarse únicamente y exclusivamente a lo establecido por el mismo y por la ley.

Artículo 4

El número de visitadores judiciales que integran al órgano auxiliar de la Visitaduría Judicial desde el punto de vista de la autora es insuficiente, a pesar de que se podría decir que este organismo es como un laboratorio en el que se están haciendo experimentos y cambios, no obstante la práctica da como resultado que una de las necesidades entre otras es que debe aumentarse el personal profesional para cumplir con el propósito de dicho organismo, el aumento en número suficiente,

que a saber desde el punto de vista personal debe ser de treinta visitadores judiciales y sesenta secretarios técnicos, es tomado en consideración por la totalidad de organismos que son de 101 Tribunales Colegiados, 49 Tribunales Unitarios y 188 Juzgados de Distrito en toda la República, dando un total de 338. Aunque como es de todos sabido la realidad económica de nuestro país es limitada y el presupuesto insuficiente como para querer incrementarlo aun más, pese a tales situaciones, debemos luchar con afán para dignificar y enriquecer el quehacer jurisdiccional porque si queremos salir adelante debemos contar con funcionarios que de verdad realicen su trabajo y sean una pieza importante del rompecabezas, y en la medida de que se cuente con gente honesta que no sólo ocupe un lugar sino que en verdad sea productiva, el Poder Judicial Federal así como el país lo agradecerá; se comenta lo anterior porque podría surgir la pregunta de que ¿Cómo es posible que quiera aumentarse el número de personas que integran la Visitaduría, silo que se quiere es terminar con la burocracia y disminuir los gastos que se ocasionan al tener un número elevado de funcionarios federales?, pero la respuesta a esta pregunta es que existe latente la necesidad de incrementar el número para lograr los objetivos de trabajo que se requieren, tomando en consideración que el número de días para visitar a un Tribunal Colegiado, Tribunal Unitario así como Juzgados de Distritos varia ya que no todos son especializados como en el Distrito Federal y que deben efectuarse cuando menos dos veces por año tratándose de las ordinarias, las extraordinarias cuando el pleno o el secretario ejecutivo de disciplina lo determine y las ordinarias de ratificación cuando esté por vencerse el término de seis años para ratificar a un juez o magistrado y en el órgano federal al que se encuentren adscritos no se haya practicado visitada ordinaria de inspección durante los últimos seis meses, además de los impedimentos que pudieran presentarse por algún visitador judicial para constituirse en determinado juzgado o tribunal por visitar.

Artículo 5 Acuerdo general:

El artículo 88 de la LOPJF, establece que el titular, en este caso el de la Visitaduría debe "tener título profesional legalmente expedido, afín a las funciones que debe desempeñar, experiencia mínima de cinco años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año" y el Acuerdo General establece que para ocupar el puesto de Visitador General deberá ser magistrado de circuito ratificado y tener antigüedad en la carrera judicial de diez años; la practica de las labores a emprender en el órgano auxiliar han demostrado que además de tener experiencia en la materia de derecho es necesario tener carrera judicial y ser parte del Poder Judicial de la Federación sólo de esta forma se puede lograr los objetivos a seguir por el Consejo de la Judicatura Federal, y a decir verdad, de esta forma se tienen conocimientos del funcionamiento interno que adopten o puedan adoptar los órganos federales y es mas factible captar las irregularidades cometidas por los funcionarios tanto las administrativas así como las legales, esto no quiere decir que un abogado que no forme parte del poder judicial pueda lograr llevar a cabo las funciones pero si le llevaría un poco de tiempo el adentrarse a las necesidades y entender las formas de organización del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 7

En la LOPJF el artículo 87 establece que para ser secretario técnico se debe tener título profesional expedido en alguna materia, que en esta caso para los secretarios técnicos conforme a las funciones que van a desempeñar dentro de la Visitaduría Judicial del Consejo deberán ser de licenciados en derecho, además se requiere que tengan experiencia mínima en un tribunal y juzgado, en lo personal este último requisito es fundamental si tomamos en cuenta que son ellos quienes auxilian

principalmente a los visitadores judiciales pues entre otras actividades se encargan de revisar los libros de gobierno, el control de pólizas y billetes de depósito, verificar las relaciones de estadísticas para conocer el número de asuntos que se encuentran en trámite, supervisar y elaborar el acta circunstanciada, dejando los aspectos jurídicos a los últimos durante las visitas practicadas a los órganos federales.

La legislación vigente debe establecer en todo momento, como en el caso del visitador judicial, mecanismos que permitan que los demás integrantes de la Visitaduría, del Consejo y del Poder Judicial, en este caso los secretarios técnicos sean las personas idóneas calificadas, con experiencia para lograr el servicio honesto con sentido de servicio cuya conducta sea humanitaria.

Artículo 9 de la LOPJF

En la fracción 1 se establece que deben planearse las visitas ordinarias de inspección por el visitador judicial y enviarlo al secretario ejecutivo de disciplina para que éste realice el sorteo de los órganos a inspeccionar por los visitadores. En la práctica se envía una relación de los visitadores judiciales que integran la Visitaduría, los órganos federales a inspeccionar, y la relación de los visitadores judiciales que tienen impedimentos para visitar a los mismos; el sorteo se realiza en dos periodos y la falla que prevalece en la preparación de éste último es que no existe una planificación por zonas regionales lo que ocasiona que en la secretaria Ejecutiva de Disciplina al realizar el sorteo el cual por cierto se prepara en urnas se deposita en una de ellas el nombre de los visitadores y en la otra los Tribunales Colegiados, Unitarios y Juzgados de distritos a visitar por grupos sin importar la localización geográfica lo que implica gastos de tiempo, dinero y esfuerzos, finalmente de acuerdo al resultado del mismo se verifica que no le corresponda al visitador algún

órgano respecto del que tenga impedimento.

Se propone que el programa de visitas efectuados por el secretario ejecutivo de disciplina sea en coordinación con el visitador judicial atendiendo a estrategias y programas estructurándolos por zonas cercanas para reducir presupuesto y tiempo de tal forma que los visitadores judiciales se constituyan en organismos federales que limiten entre sí y no ocurra lo que en la actualidad que el visitador que le corresponde constituirse en Mérida también le corresponde visitar en el norte de nuestro país, ello como resultado del sorteo.

La Visitaduría Judicial como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura federal tiene funciones y obligaciones dadas por la ley orgánica del poder judicial de la federación y el acuerdo general multicitado, sin embargo como representantes de tal órgano nos surgen la duda de que fungiendo como representantes del CJF hasta donde pueden llegar sus inspecciones y supervisiones ya que es este órgano al través de sus visitadores se da cuenta realmente de lo que prevalece y pueden advertir con facilidad alguna conducta constitutiva de una posible causa de responsabilidad en los órganos jurisdiccionales y proporcionar a través de las actas los elementos, y si bien es cierto que no deben hacer mas recomendaciones que las expresamente previstas en la ley y tomando en cuenta que corresponde al consejo determinar y emitir opiniones pero ¿que acaso la Visitaduría no puede dar luz de lo que haya observado en las mismas o que acaso para resolver este problema será necesario que personal integrante del órgano de disciplina tenga también que integrar a la Vistaduría para no tener problemas de funcionamiento? Desde el punto de vista personal, no se trata de que la Visitaduría sea en el caso juez y parte pero si se debe hacer constar por el visitador en el acta circunstanciada el criterio

administrativo del órgano visitado, el funcionamiento interno del mismo, las probables conductas de responsabilidad, el cumplimiento de los acuerdos generales establecidos por el Consejo, así como de las diligencias o audiencias y términos establecidos en la Ley de Amparo y todo ello con la finalidad de planear estrategias para que de ser necesario se evalúen resultados y se tomen las medidas precisas para en su caso realizar recomendaciones o crear nuevos órganos federales.

La Fracción XIII del Art. 9

Los críticos, académicos y usuarios del derecho comentan que aunque los visitadores son quienes pueden advertir con viabilidad conductas extrañas en relación con funcionarios judiciales, ello no implica que el visitador general pueda proponer una investigación al Consejo, pues esta facultad se encuentra reservada, según lo establece la LOPJF en su art. 10 al propio Consejo de la Judicatura Federal y al secretario Ejecutivo de disciplina: "la celebración de visitas extraordinarias de inspección o la integración de comités de investigación, siempre que a su juicio existan elementos que hagan presumir, irregularidades cometidas por un magistrado de circuito o juez de distrito", y la pregunta que nos queda por hacer es ¿qué acaso el visitador general no es representante del Consejo de la Judicatura Federal?, Entonces ¿cual es la finalidad de la Visitaduría?, Acaso si ellos se dan cuenta de que el titular de un organismo federal o los integrantes del mismo están incurriendo en alguna de las causas de responsabilidad enumeradas por el artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación como son; "el realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder; inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a

otros órganos del Poder Judicial de la Federación; Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar; Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos; Conocer de algún asunto o participar en algún acto por el cual se encuentren impedidos; Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo en las disposiciones generales correspondientes; No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial; No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus labores; Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento; abandonar la residencia del tribunal de circuito o juzgado de distrito al que esté adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo; las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional, y las demás que determine la ley.

Desde el punto de vista de la autora de tesis, además de tener en cuenta la necesidad de independencia personal, política y administrativa necesarias para una excelente administración; se requiere que los titulares y demás funcionarios integrantes de los órganos federales cumplan cabalmente con sus funciones de emitir sus resoluciones con imparcialidad y honestidad respetando los términos establecidos por la Ley de Amparo, sabemos que esto último en algunos lugares y en ocasiones es imposible dado el cumulo de asuntos existentes en los órganos federales o por ser insuficiente el número de organismos, pero en la medida que se logren avances, los objetivos de impartición de justicia quedaran cubiertos no en su totalidad pero si en su mayoría, y se terminaran con conductas que aunque

afortunadamente son pocas estas deshonrosas e infortunadas formas de conducirse las cuales no deben permitirse como las siguientes: separarse de su jurisdicción, no presentarse a trabajar o llegar tarde por atender cuestiones personales (salvo las de suma urgencia en las que se justifica la ausencia en el trabajo), o en el caso de que tengan descuido en el desempeño de sus funciones o las labores que atienden, como por ejemplo:

tener el trabajo en su escritorio acumulado no importando que los ciudadanos esperen a que se emita su resolución, y que su gente se esmere por sacar el trabajo al día, o publicar en la lista expedientes cuyo acuerdo no ha sido firmado por el titular hasta por tres días, o publicar listas adicionales así como la adicional de la adicional, firmar sentencias con fecha anterior a su publicación, llegar en estado inconveniente.

Otras preguntas que nos hacemos al respecto ¿por qué hay órganos jurisdiccionales que tratan de mantener al día su estadística con un número bajo, ¿qué acaso esta arreglado el sistema para que en algunos tribunales o juzgados haya más trabajo que en otros?, cuestionamientos que no son verdad, porque dentro del poder judicial no hay magistrados y tampoco jueces consentidos para llevar casos presuntamente especiales que le interesen al gobierno, ya que existe un sistema aleatorio que se da en todos los casos, para evitar que haya intereses que pudieran influir en las decisiones. La calidad es otro aspecto que se cuida dentro de los organismos federales, podríamos entonces pensar que los organismos que se mantienen al día ¿no tienen calidad?, Cómo explicar si dentro de los aducidos su índice de revocación es mínimo y es tal vez por criterios de los Tribunales Superiores, ¿será acaso falta de preparación o de Organos Federales? O sólo la tonta excusa y disculpa de no poder salir adelante con el trabajo llevando la idea de

la "calidad", aunque de trasfondo sean otras las razones a tal actitud, pienso que debe existir una balanza entre calidad y cantidad no excusas en esta vida solo hay dos cosas excusas y resultados. Finalmente la idea de las criticas positivas y negativas en el presente trabajo es únicamente con el sano propósito de que el Poder Judicial Federal mantenga la posición que le caracteriza y se sigan escuchando comentarios positivos respecto del desempeño de sus integrantes. Lo que es cierto es que la corrupción y burocracia no han podido inmiscuirse significativamente para dañar la imagen de la gente que tiene bien puesta la camiseta y que afortunadamente son en gran porcentaje personas entregadas a su trabajo sin importar el sacrificio del tiempo para el desempeño del mismo o que la remuneración por el mismo no sea la adecuada, aunque la verdad es que de altruismo no siempre se puede vivir.

Como resultado de lo anterior encontramos que en las visitas practicadas las recomendaciones son: de carácter administrativo y jurídico, las primeras son el resultado de la diversidad de criterios establecidos para llevar al cabo las funciones administrativas por quienes integran a los diferentes órganos federales y por las personas encargadas de inspeccionar su funcionamiento y las segundas también son resultado de criterios cada vez más diversos las que más frecuentemente se originan son:

A) Que se realicen los descuentos al personal que incurre en retardos o faltas injustificadas en sus centros de trabajo. Al respecto se advierte que en los órganos federales los sistemas de control de asistencia utilizados son: libretas en las que diariamente debe firmar el personal, especificándose la hora de llegada o mediante tarjetas para reloj checador, en las que el propio personal asienta la hora exacta de

entrada y salida. Estos sistemas de control utilizados para verificar la asistencia y puntualidad del personal, normalmente se aplican al personal administrativo, aunque existen organismos que utilizan las dos formas mencionadas y las aplican también al personal profesional y de confianza.

La recomendación hecha en este rubro no siempre es cumplida por los titulares de los órganos a quienes se les ha hecho, justificando que el personal en muchas ocasiones se retira mucho tiempo después del fijado por la Comisión de Administración del Consejo de la Judicatura Federal en la Circular número 46, de fecha veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis, en la que se hace constar que la hora de entrada es a las nueve horas, con la tolerancia establecida en la misma y como hora de salida a las catorce treinta horas, o también aducen que en facultad de la circular número cuatro de enero de mil novecientos noventa y siete.

B) Que las anotaciones hechas a los libros de gobierno: - se hagan con precisión, de conformidad con el instructivo que se incluye en cada libro; que se utilicen sólo para registrar los asuntos que les fueron aprobados; se asienten de manera completa los datos de los asuntos en los mismos, para evitar abreviaturas o siglas; que no se hagan borraduras, tachones, enmendaduras, sobre escrituración de datos, o que en todo caso se testen los datos erróneos y el secretario certifique el motivo o causa por la que se invalida la anotación; - que no se realicen anotaciones que confundan la historia de los asuntos tramitados en el órgano federal; que para que no exista confusión de cancelación de registros antes de registrar los asuntos, el titular debe decidir si admite, desecha o previene la demanda esto para el caso de asuntos tramitados en juzgados de distritos.

En la actualidad los resultados obtenidos son favorables, ya que se han disminuido los errores cometidos en los libros de gobierno pues se ha logrado hacer conciencia a los funcionarios, que el adecuado manejo de los mismos permite un apropiado funcionamiento al interior así como una rápida y sencilla revisión para los visitantes, esto además si tomamos en cuenta que es el reflejo del adecuado funcionamiento de los órganos federales.

De las recomendaciones hechas en las visitas que nos han tocado presenciar los comentarios que podemos hacer respecto de algunas de ella son los siguientes: en ocasiones las necesidades y por conveniencias requeridas en los organismos federales dan como resultado que en los libros de gobierno se realicen más anotaciones de las indicadas en el instructivo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte para poder llevar un mejor control de los asuntos tramitados y el rubro de observaciones resulta no ser el suficiente, o que en ocasiones se habiliten libros para otros fines como en el caso de los oficios en materia de proceso federal para los cuales no existe un libro ex profeso en el que se registre su salida y sea utilizado el libro de oficios de amparo habilitándolo, cuestiones que no han sido aprobadas por algunos visitantes quienes señalan que deben utilizarse para los fines y en los términos aprobados y no les importa que los juzgados requieran de tomar tales determinaciones para facilitar la Organización. Por lo que respecta a la limpieza, anotación de datos completos de los mismos, se esta de acuerdo que debe llevarse el adecuado control y certificación de los errores para que no se preste a malas interpretaciones, pero en el caso de la aseveración hecha por algunos visitantes de que no están en su totalidad los datos en resulta ser falsa en ocasiones dado que en tales expedientes efectivamente son todos los datos arrojados y no existen más, solo que existen visitantes que ni siquiera se molestan en verificar que tal afirmación sea

real y sólo se concretan en establecerla en el acta como recomendación, y aunque afortunadamente el titular tiene la oportunidad de imponerse del acta o en todo caso de enviar un oficio al visitador para informarle el cumplimiento o en su caso confirmar o rechazar tal impugnación se debe tener cuidado a establecer que faltan datos cuando no están seguros por no haber revisado los expedientes correspondientes; ésto evitaría que la gente que observa tales situaciones llegue a pensar que una de dos o no tiene experiencia laboral en los Tribunales de Circuito o Juzgados de Distrito o que como no encuentran recomendaciones que hacer recurren a las mismas para justificar su trabajo, en todo caso lo que debería hacerse es revisar las recomendaciones para establecer cuales deben subsistir y cuales no por se absurdas o por no formar parte de las facultades con que cuenta la Vistaduría Judicial.

Para el registro de pólizas, billetes y documentos exhibidos en los juicios de amparo y de materia de proceso no existen libros aprobados por el pleno en los que se asiente su registro, sin embargo la práctica a dado los elementos que deben tomarse en cuenta para su orden, claro es, tomando en cuenta que no existe un criterio único dentro del Poder para tal situación, y como resultado de la diversidad de criterios empleados por los titulares de los organismos y por las personas encargadas de verificar su control que en este caso son los visitadores judiciales en la práctica existe un descontrol ya que para lo que algunos visitadores señalan que se lleva en forma correcta para otros debiera llevarse de otra forma, lo que ocasiona que finalmente no se hagan las anotaciones con la convicción por el Temor que al siguiente visitador tenga un criterio contradictorio; aunque lo anterior ya esta contemplado en la fracción XXI del artículo 33, del acuerdo general que establece que en el caso de advertir que una recomendación sería contradictoria a las emitidas

con anterioridad el visitador debe abstenerse de hacerla y dar cuenta a la Comisión de Disciplina veamos que sucede al respecto en las visitas del presente año.

Además de realizar revisiones respecto de las pólizas, billetes de depósito, los instrumentos de delito, los bienes decomisados, entre otros nos parece también de suma importancia que revisen el control que se tiene respecto de los documentos base de la acción presentados en los juicios materia de proceso y en ocasiones en el trámite de asuntos de amparo, ya que al respecto se presenta descuido por parte de algunos órganos federales, como prueba de ello tenemos las actas levantadas a diversos funcionarios judiciales quienes por error, descuido o sin ser culpables han pagado los platos rotos.

Respecto de que se asienten datos que no confundan el historial de los asuntos, esta recomendación fue hecha porque en el caso concreto se revisó el libro de gobierno de asuntos de amparo indirecto haciendo el comentario que en determinado asunto se encontraba la anotación de que ya tenía sentencia y la misma ya había causado ejecutoria conforme lo establece la Ley de Amparo y mas adelante se encontraba la anotación de que el mismo se fije en revisión, al respecto como sabemos el juzgado tiene la obligación de remitir el expediente en tal caso cuando alguna de las partes presente el recurso de revisión para que el Tribunal Colegiado determine si procede o no la revisión y será a éste a quien le corresponderá desecharlo por la extemporaneidad del mismo, que como sabemos es de diez días contados a partir del día siguiente, en que surta sus efectos la notificación la resolución requerida como lo establece el artículo 86 de la Ley de Amaro.

En cuanto a que los titulares deben estudiar las demandas para determinar el acuerdo que deberá recaer a las mismas para que sean admitidas, se manden prevenir o se desechen la verdad es que en ocasiones las mismas no son tan claras y como humanos tienen derecho a equivocarse o cambiar de opinión cuando se presenten elementos jurídicos que modifiquen sus determinaciones y finalmente si llegan a darse cambios existen certificaciones que permiten asentar el motivo o causa de la cancelación de tal registro, claro esta que debe prevenirse que estos yerros ocurran con frecuencia.

Otra recomendación que a nuestro parecer resulta absurda es la relacionada con que deba, con un sello, imprimirse en todos y cada uno de los expedientes en los que la hoja no cuenta con texto: "sin texto", se emite tal opinión porque a nuestro parecer, hay cosas más importantes por hacer en un Tribunal o Juzgado que perder el tiempo en nimiedades.

C) Que las audiencias incidentales y constitucionales son señaladas fuera de los términos establecidos por la ley. Como resultado de tal recomendación el comentario que podemos hacer es que el número de Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito en algunos lugares del país no son suficientes trayendo como consecuencia que el trabajo sea más que el tiempo con el que se cuenta para llevarlo a cabo, aclaramos que no sucede en todas partes del país pero si es un motivo aprovechado en otros organismos para llevar con tranquilidad los asuntos que les corresponden, cuestiones que son evaluadas por la Secretaría Ejecutiva de Disciplina a quien le corresponde dictaminar si se debe justificar por la necesidad de que existan más órganos y en tal caso deben dar cuenta al secretario ejecutivo de creación de nuevos órganos, o simplemente, es descuido en el desempeño de las

labores que se deben realizar, faltas que en todo caso se ratifican como recomendaciones hechas al titular del organismo en cuestión, para que ponga más cuidado al respecto. Actualmente frente a tales recomendaciones nos encontramos que en la mayoría de los órganos federales se cuida el no incurrir en estas cuestiones ya sea porque se les recomendó o simplemente por evitar que se hagan.

D) Que los titulares de los organismos federales se abstengan de desechar en mayor número las demandas turnadas a sus organismos; O se abstengan de prevenir al quejoso cuando resulta inoficioso y finalmente se desecha. En cuanto a la primera recomendación la opinión es que la Ley de amparo es clara respecto a que si un Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado del examen de la demanda encuentra motivo manifiesto e indudable de improcedencia, debe desecharla por lo que la recomendación resulta del todo absurda pues los visitadores no son quienes para opinar al respecto y en todo caso existen recursos para impugnar tales determinaciones en el caso de ser amparo indirecto y de la segunda recomendación pensamos que el motivo de requerir al quejoso es con el fin de seguir un orden lógico jurídico en el que se debe observar el principio de instancia de parte agraviada y, una vez satisfecho este presupuesto procesal, estudiar la procedencia o improcedencia del juicios de garantías y si resulta en el caso que no es un acto de ejecución irreparable por así decirlo, es prudente aclarar previamente la demanda de garantías, ya que sólo de esta manera se puede estar en la posibilidad de determinar su procedencia.

E) Que transcurre con exceso el término establecido por los artículos 155 y 184 de la Ley de Amparo para el dictado de las sentencias de amparo. Lo anterior es consecuencia del volumen de asuntos turnados a los Organismos Federales en los

lugares que se requiere un mayor número de personal ó en todo caso la creación de nuevos órganos; en otros el rezago se debe a la dificultad de algunos asuntos; en tanto que en otros es consecuencia de la deficiencia de sus titulares ó personal integrante de los mismos; o en todo caso falta de atención, seriedad, honestidad y ética para emitir las resoluciones o simplemente flojera.

Las recomendaciones hechas a los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito relacionadas también por los motivos anteriormente señalados son:

F) El tramite de las demandas materia de proceso cuyo tramite de ingreso, proceso y dictado de su sentencia no es emitido en el tiempo establecido por la ley;

G) El acuerdo de promociones en tiempo y fundar los mismos;

H) Dilación en las notificaciones hechas, después de los términos establecidos en la ley.

I) Los billetes de deposito no son devueltos en los términos establecidos por la ley. Se hace un llamado de atención para que los billetes sean devueltos previo el acuerdo que lo ordene y en todo caso estar al pendiente de los que habrá que remitir a la Tesorería.

J) Se realizan recomendaciones para proveer lo conducente en cuanto la anotación en los libros de gobierno de la aceptación de competencia o en su caso requerir al órgano que le fue turnado el asunto para que acuse recibo. En ocasiones efectivamente no se encuentra dicha anotación, porque simplemente no ha sido

emitida por el organismo al que se le turno y cuando es requerida sucede que no se ha resuelto respecto de su aceptación, otras ocasiones ya fue remitido dicho acuerdo pero el sistema de correo retarda los asuntos; respecto de requerir el acuse de recibo cuando se trata de un organismo de igual jerarquía no existe problema como para cuando se trata de los Tribunales Colegiados a quienes por respeto de que son un órgano superior sólo se les puede solicitar que provean lo conducente a ruego de que por su conducto pidan a quien corresponda el respectivo acuse de recibo.

K) Que se emitan las sentencias en orden en que se fueron celebrando las audiencias. Recomendación que es cumplida por los Tribunales y Juzgados a las que se les hizo y que en lo personal sé esta de acuerdo que así sea ya que en ocasiones si un asunto representa dificultad o tal vez por otras razones se va dejando para después argumento que no debe darse.

Otra recomendación que llamo la atención personalmente fije la hecha por un visitador hace dos años de la cual no se tiene conocimiento que exista una similar en otra parte, por lo menos eso creemos y se trata de que las notificaciones personales no sean publicadas en las listas de acuerdos, recomendación que en la practica del juzgado que tiene que cumplirla se han ocasionado problemas y ello porque los litigantes piensan que su asunto no ha tenido acuerdo alguno siendo que la verdad es que respecto del mismo existe una notificación personal y ha dado lugar a que se presentes quejas administrativas que afortunadamente no prosperar pero que dentro de la vida diaria del juzgado ocasionan disgustos, la justificación aducida a dicha recomendación es que se duplican el computo de términos.

Un aspecto que no se prevé en su segundo párrafo artículo 100 la Ley

Orgánica del Poder judicial de la Federación de que " Ningún visitador podrá visitar los mismos órganos por más de dos años" es ¿qué pasaría en el caso de que el visitador judicial se constituya en el órgano federal en el número de ocasiones permitidas por el mismo que a saber es hasta por en cuatro ocasiones teniendo al mismo titular y posteriormente a dicho titular se le asigne otro órgano federal ya sea por que se le nombró magistrado o simplemente porque se le cambió de adscripción ¿podrá el mismo visitador judicial constituirse en dicho organismo para realizar la inspección? ¿La limitación es sólo respecto a los órganos judiciales o también lo es para visitar a los jueces o magistrados?, Esto se complicaría un poco más la situación.

Finalmente si se tuviera que hacer una diferenciación de las visitas practicadas por los ministros antes de la existencia del Consejo de la Judicatura Federal y las realizadas actualmente por la Visitaduría se encontrarían entre otras las siguientes diferencias y semejanzas:

1. Para la distribución de los órganos federales a visitar no se ha logrado establecer un plan de distribución tomando en cuenta la distribución geográfica por zonas.
2. Anteriormente se contaba con un reglamento para las visitas de inspección a realizar a los Tribunales Colegiados, Unitarios y Juzgados de Distrito que establecía las reglas además de señalar que las visitas eran ordinarias extraordinarias, actualmente y en fecha reciente se aprobó un acuerdo general por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece la organización y funcionamiento y además de las visitas anteriormente mencionadas las ordinarias para efectos de ratificación.

3. El número de profesionales para llevar al cabo la practica de visitas de inspección actualmente es insuficiente por el número de órganos y las veces que se practican, en el tiempo que correspondía a los ministros realizarlas eran menos órganos federales y sólo eran una vez por año, no obstante implicaba una carga de carácter administrativo apartada de sus funciones jurisdiccionales dentro del Poder Judicial Federal.

4. El ministro inspector comunicaba al presidente del Tribunal Colegiado, al titular del Tribunal Unitario o Juzgado de Distrito, el día y hora de la visita ordinaria, para que se fijara el aviso de la misma en los estrados, a fin de que los interesados tuvieran la posibilidad de exponer sus quejas u observaciones; a partir de la creación del Consejo se establece que el visitador debe avisar con la debida oportunidad el día en que se inicie la visita de inspección con él fin de que con una anticipación mínima de quince días, se haga saber la fecha de inicio, el nombre del visitador judicial aviso que además deberá cumplir con la rigurosa formalidad de señalar que éste ocurre en representación del Consejo y que en el desarrollo de la misma se recibirán las quejas o denuncias que hubiere contra los servidores públicos del órgano visitado.

5. En ambas etapas no se ha logrado unificar los criterios de organización administrativa para lograr resultados óptimos, esto es por la independencia dada a los titulares para su organización al interior, posición que no se crítica si tomamos en cuenta que cada cabeza es un mundo y que no en todos los lugares las estrategias planeadas dan resultado, pero en todo caso se deben respetar por los visitadores judiciales los criterios siempre y cuando estos demuestren ser los más idóneos, y en todo caso llevar a cabo reuniones de los titulares de los organismos federales para unificar criterios.

6. Para algunos empleados públicos no quedan claras las funciones y los alcances permitidos al organismo auxiliar en estudio, aspectos que anteriormente no eran censurados cuando correspondía a los ministros la practica de las visitas de inspección por la preeminencia de los últimos respecto de los titulares de los juzgados y tribunales.
7. Anteriormente por la jerarquía con que cuentan los ministros no se criticaban las intervenciones en las actividades jurisdiccionales, las exhortaciones, requerimientos o felicitaciones hechas a los órganos, asunto al que deben abstenerse los actuales visitantes, tal y como acertadamente se prevé en el último acuerdo general.
8. El tiempo empleado para la practica de las visitas a los órganos federales no se limitaba, en la actualidad las mismas no pueden exceder de tres días para los Tribunales Colegiados y Unitarios y de cinco para los Juzgados de Distrito y el horario para la practica de las mismas es de las nueve a veinte horas, en los días hábiles establecidos por ley; excepción a la regla general anterior son las extraordinarias y las de los comités de investigación las que pueden llevarse a cabo en días y horas inhábiles.
9. Las recomendaciones hechas por los ministros y actualmente por los visitantes judiciales son de carácter administrativo y jurisdiccional tendientes todas a mejorar el despacho y funcionamiento del tribunal federal visitado, como resultado de la verificación hecha a los libros de gobierno, relaciones presentadas, expedientes que estimen convenientes, de los cuales por cierto se realiza una revisión minuciosa, y demás sistemas de control.
10. Así como en tiempos pasados actualmente las visitas de inspección permiten reflejar las necesidades, inquietudes y quejas de los integrantes de los órganos federales y son utilizadas como otra forma de evaluar su

funcionamiento así como la eficacia y conducta de sus integrantes, asimismo sirve actualmente para la carrera judicial de los jueces y ministros, ya que las mismas son tomadas en cuenta para su ratificación entre otros aspectos.

11. Anteriormente los magistrados podían emitir su opinión acerca de la actuación de los Jueces de Distrito correspondientes a su jurisdicción, en la actualidad no existe esta atribución.

12. De las visitas realizadas por los ministros se levantaba acta en cuatro tantos, en la que se hacía constar el resultado de la inspección, los datos de eficiencia y conducta de los empleados, las recomendaciones hechas al órgano federal visitado, una copia era para el tribunal o juzgado visitado, otro para el ministro inspector y los dos restantes se entregaban al presidente de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación para que agregare uno al expediente personal del funcionario visitado y el último para los efectos que procedieran. En las visitas de inspección realizadas por los visitadores judiciales con motivo de visitas ordinarias se levantan en dos tantos uno se queda en el propio órgano jurisdiccional, otro se entrega al visitador judicial para que este a su vez lo remita al Secretario Ejecutivo de Disciplina junto con los anexos para que emita el dictamen respectivo. El director general previa la entrega del acta al secretario ejecutivo es el encargado de sacar copias certificadas para que una permanezca en la Visitaduría y otra se remita al Director de Recursos Humanos del Consejo con la finalidad de agregarlo al expediente personal del magistrado de Circuito o Juez de Distrito visitado, así como al expediente administrativo del órgano visitado

Las actas levantadas por visitas extraordinarias deberán mantenerse en secreto hasta el Consejo o la Comisión de Disciplina resuelva lo conducente.

Las actas de las visitas ordinarias para efectos de ratificación deberán ser

entregadas al Secretario Ejecutivo de Disciplina para que elabore el dictamen correspondiente.

13. Corresponde por acuerdo del Pleno de la Corte llevar a cabo visitas extraordinarias y actualmente es el pleno del Consejo de la Judicatura Federal o el Secretario Ejecutivo de Disciplina a quienes corresponde disponer las practicas de visitas extraordinarias cuando se presuman irregularidades cometidas por un magistrado de Circuito o Juez de Distrito.

4.5 PROPUESTAS DE REGLAMENTACIÓN DE LA VISITADURÍA JUDICIAL

De acuerdo con lo analizado en los capítulos anteriores, se considera conveniente hacer las siguientes modificaciones:

1. Actualmente: La Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal cuenta con un acuerdo general, que le determina su organización y funcionamiento, acuerdo que derogó a los anteriores.

Se propone que el Consejo de la Judicatura Federal ya que cuenta con facultades para emitir acuerdos generales y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación le determina que puede dictar reglamentos los cuales pueden ser inclusive en forma interna; según lo estipulado por la fracción II del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

Federación, "Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal: II. Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación y todos aquellos acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones en términos del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". (), De lo que se concluye que es necesario expedir un reglamento por el Consejo para dar cauce a disposiciones administrativas de carácter general vinculadas a las atribuciones de la Visitaduría Judicial para que sea un organismo más sólido, y lograr regular su actividad interna, previendo lo necesario para su aplicación y ejecución, así como su funcionamiento, a fin de darle su propia normatividad orgánica y funcional.

Por lo anterior se comprende que las correcciones disciplinarias deben corresponder al Poder Judicial de la Federación y no a órganos ajenos a jueces y magistrados, la ley faculta al Consejo para dictar reglamentos dentro del marco legal que, a pesar de que no son los emitidos por el gobierno son normas que operan en el ámbito interno necesarias, claro es, previo informe y dictamen sobre cuestiones de organización y justicia, que sirvan para la investigación y determinación de responsabilidades y sanciones a los servidores públicos del Poder Judicial, facultades que son de carácter cuasi-jurisdiccional y que constituyen uno de los tres pilares del Consejo: administración, disciplina y vigilancia.

2. Actualmente las visitas de inspección han provocado profundas críticas de quienes señalan que son superfluas e innecesarias, así como de vulnerar la independencia judicial, y sobre todo por la constancia de las mismas.

Al respecto la autora de la tesis no comparte el criterio anterior pues en lo particular se consideran necesarias proponiendo que se exija un control más severo, y que el reglamento establezca una renovación en cuanto a las mismas, así como unificar los métodos para inspeccionar y supervisar las actuaciones de jueces y magistrados y demás funcionarios, ya que el desempeño profesional de los mismos puede medirse a través de datos imparciales que de las visitas judiciales se practiquen, así como del producto de las quejas administrativas y de la misma estadística judicial, entre otros; además que todo esto es con el fin de realizar un análisis crítico y racional a los órganos jurisdiccionales y procurar la administración de la justicia, así como garantizar la prestación de un servicio como lo exige la sociedad y lo previenen las leyes, y así proteger a los ciudadanos que acuden a los juzgados y tribunales.

Aunado a lo anterior las visitas deben continuar realizándose en un lapso no mayor de seis meses en cada órgano federal sin excepción, ya que se considera que es un periodo considerable para que el visitador se constituya en los órganos federales.

3. Actualmente la LOPJF establece los requisitos del visitador general y de los secretarios técnicos el primero como titular del órgano auxiliar del Consejo denominado Visitaduría Judicial y los segundos como parte integrante del mismo, por su parte en el acuerdo general se adhieren más requisitos a los anteriores, así como al demás personal que en el mismo se especifica.

Se propone que realmente se garantice que las personas propuestas, (a excepción del visitador general quienes ya tiene sus requisitos bien definidos), que para formar parte del órgano auxiliar en cuestión reúnan la calidad profesional requerida, es decir, cuenten con vocación jurídica, capacidad, dignidad y criterios para constituirse en los Tribunales de circuito y Juzgados de Distrito y se logre la experiencia requerida respecto de la administración y práctica Jurídica de los asuntos a fin de que las visitas de inspección sean más ágiles y fáciles de llevar a cabo. Asimismo, buscar que sus funciones no vayan más allá de las permitidas para que no haya abusos como los que anteriormente se daban por algunos visitadores en algunos órganos federales.

4. Actualmente el visitador general envía al secretario ejecutivo de disciplina una relación de los visitadores, los órganos federales a visitar, los impedimentos de los primeros para constituirse en determinados órganos, así como el programa a seguir sin importar los lugares y basado en ello se hace el sorteo.

Se propone que el programa de visitas presentado por el visitador general al Secretario ejecutivo de disciplina para realizar el sorteo de las mismas se estructure dé tal forma que los visitadores judiciales se constituya en organismos federales cercanos, es decir por zonas, ello con la finalidad de economizar y minimizar costos y tiempos.

5. Actualmente el personal profesional que integra la Visitaduría Judicial es apretadamente el necesario para llevar a cabo sus funciones.

De lo anteriormente señalado se propone que el personal profesional que integra la Visitaduría Judicial, sea en número suficiente, sin llegar a extremos de nombrar demasiado personal, a opinión de la autora en este momento treinta visitadores judiciales y sesenta secretarios técnicos es el número ideal, para cubrir las necesidades exigidas y los órganos jurisdiccionales sean visitados dos veces al año, para que no suceda lo que en la práctica se da que les gana el tiempo y tienen que recurrir a los medios excepcionales de visitas en las que se pide a diverso órganos jurisdiccionales que envíen por correo el informe de los movimientos presentados en el órgano jurisdiccional durante el lapso que comprenda la visita en un cuadro general en forma de estadística para conocer el funcionamiento de los mismos. Asimismo a medida que las necesidades lo requieran actualizar el número de personal necesario para cumplir con las funciones requeridas.

6. Actualmente el artículo 100 de la LOPJF dispone en su segundo párrafo que: "Ningún visitador podrá visitar los mismos órganos por más de dos años".

Se propone que con el fin de garantizar que la inspección se ejerza de forma imparcial e independiente así como para no crear intereses o favoritismo a algún Tribunal Colegiado, Tribunal Unitario o en su caso Juzgado de Distrito, además de lograr que las visitas se realicen en forma objetiva e imparcial, que los visitadores encargados de inspeccionar a los órganos federales puedan constituirse en aquellos hasta en tres ocasiones en el órgano federal que con anterioridad ya habían visitado, la opinión de

la autora es que el visitador sabe los antecedentes de los órganos que con anterioridad visitó y conoce del pie que cojean los mismos y con más facilidad puede captar los avances; se propone dicho número de ocasiones ya que más podrían convertirse en un vicio dando como resultado visitas parciales.

7. Actualmente las actas de visita que se elaboran con motivo de las visitas de inspección se levantan en dos tantos, una de las cuales se queda en el órgano federal visitado, otro se entrega al Visitador General para la remita al secretario general con el fin de emitir el dictamen respectivo y se determine lo que corresponda a fin de dar vista a la Comisión de Disciplina del Consejo o al pleno

Se propone que se busque los medios idóneos para que en el menor tiempo posible el dictamen emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal de las visitas realizadas a los órganos jurisdiccionales se envíe con la debida anticipación ya que en la práctica a ocurrido que llega un mes antes de realizarse la próxima inspección, lo cual ocasiona problemas, porque si bien es cierto que en el acta se realizan observaciones que se deben acatar, es en el dictamen donde se establecen las indicaciones y recomendaciones que en la práctica de la siguiente visita ordinaria de inspección corresponderá al visitador verificar el cumplimiento de las observaciones hechas en el acta de visita anterior.

8. Actualmente no existe un sólo criterio para inspeccionar la organización administrativa de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, lo que

ocasiona problemas al momento de que lo visitadores realizan recomendaciones que a su parecer y criterio particular deben seguirse respecto de la forma de llevar a cabo las actividades administrativas en determinado órgano federal.

Se propone que dada la complejidad que hoy en día guardan las labores administrativas de los órganos del Poder Judicial Federal y la necesidad de resolver diferencias se propone unificar criterios de los visitadores, para que no haya contradicción en cuanto a las recomendaciones e inspecciones emitidas en las visitas anteriores de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, para así evitar sigan existiendo incertidumbre y problemas en los órganos federales en cuanto a la forma de llevar a cabo las cuestiones de orden administrativo, ocasionada por la diversidad de enfoques. Es necesario además que los visitadores evalúen la organización que en lo particular se dan determinados órganos como consecuencia de sus necesidades de respecto de determinados rubros.

9. Actualmente los visitadores con apoyo en las relaciones que presenta el titular o titulares obtienen además con vista en los libros los datos estadísticos actuales de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

Se propone que la Visitaduría se auxilie de los avances logrados en materia de informática para optimizar tiempos y movimientos utilizando en un principio el Sistema de Estadística Judicial Unificado, programa creado por el Consejo, para inspeccionar a los juzgados y tribunales de circuito, así como en un futuro crear un programa manejador de base de datos de todos

los organismos integrantes del poder judicial de la federación para que el Consejo de la Judicatura Federal obtenga la información, consistente no redundante y que lleve un historial de los juicios de cada juzgado procurando mantenerlo al día.

10. Actualmente existen recomendaciones que los visitadores hicieron a los Tribunales Colegiados, Tribunales Unitarios y Juzgados de Distrito que ocasionan problemas en los mismos.

Se propone revisar ahora que ya se tiene un poco más de experiencia en cuanto a las visitas de inspección (a las cuales se les da un valor especial, conforme al sistema de inspección que la ley establece), las recomendaciones hechas por los visitadores con anterioridad a los Tribunales Colegiados, Tribunales Unitarios y Juzgados de Distrito, para dar cuenta a la Comisión de Disciplina y valorar cuales deben seguir existiendo y cuales deben ser eliminadas por estar ocasionando conflictos en los órganos federales, así como por rebasar los límites de sus funciones.

11. Actualmente los libros de gobierno y los instructivos aprobados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedaron superados por las necesidades de organización de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, lo que ocasiona que los visitadores realicen recomendaciones en las que se exhorta a los mismo que los utilicen única y exclusivamente para lo que fueron probados y contengan las anotaciones permitidas, por lo que en este rubro se requiere que se actualicen los instructivos y se aprueben libros que cubran las necesidades.

12. Actualmente los titulares de los Tribunales Colegiados, Unitarios y Juzgados de Distrito tienen plena libertad de organizar en forma libre su órgano al interior, para nombrar al personal profesional y administrativo con el que van a llevar a cabo sus funciones.

Se propone que la Comisión de Disciplina auxiliada de la Visitaduría Judicial verifiquen además de que el personal profesional cumpla con los requisitos establecidos en los artículos 106 y 107 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que se respeten los acuerdos generales y se den causas justificadas a los cambios del personal tanto profesional como administrativo sobre todo cuando el titular es de reciente adscripción al órgano visitado y ello es con la finalidad de terminar con las practicas tan usuales de dar trabajo a personas con las que se tiene "compromisos", no importando que para ello se le de las gracias al personal que se ha desempeñado con profesionalismo en su trabajo; No debe permitirse que una costumbre tan arraigada en el Poder Ejecutivo impere en el Poder Judicial, de que se cambie de personal al cambiar el titular del órgano. Salvo excepción en la que los funcionarios no ejecuten su trabajo con profesionalismo, ya que la estabilidad en el patrimonio así como la seguridad, son valores fundamentales y básicos del ser humano, garantías que por demás son veladas en cada juicio de amparo, que se ventilan en dichos órganos jurisdiccionales por lo que resulta inconcebible proveer o administrar justicia cuando en su interior no la hay.

13. Actualmente en el caso de que exista una queja o denuncia que pueda ser constitutiva de responsabilidad administrativa en relación con un titular de

algún órgano federal, o de los servidores públicos que integran a los mismos, se presenta por escrito a la Secretaría Ejecutiva de Disciplina para determinar si existe o no y en su caso valorar las faltas para establecer sanciones, faltas, destituciones o en su caso providencias de corrección.

Se propone que además de la forma utilizada por el Consejo se instalen buzones en todos los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, para utilizarlos como un sistema de denuncias y quejas en las que los litigantes y demás personas puedan manifestar las anomalías que observen en el desempeño de los funcionarios que integran estos, con la finalidad de obtener otra forma de evaluar el grado de eficiencia, funcionamiento así como el grado de inconformidad.

14. Correspondía por acuerdo del Pleno de la Corte llevar a cabo visitas extraordinarias y actualmente es el pleno del Consejo de la Judicatura Federal o el Secretario Ejecutivo de Disciplina a quienes corresponde disponer las practicas de visitas extraordinarias cuando se presuman irregularidades cometidas por un magistrado de Circuito o Juez de Distrito.

Adicionalmente se propone la siguiente Iniciativa de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado congreso de la unión, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, de la Ley Federal del Trabajo

y de la Ley Federal de Defensoría Pública, y; abroga la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación Y Arbitraje, con el propósito de que sea turnada para dictamen a las comisiones correspondientes de la cámara de senadores. iniciativa que se presenta conforme a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La existencia de certeza y seguridad jurídicas en las instituciones relacionadas con la procuración y administración de justicia, ha sido desde siempre la búsqueda insaciable del legislador mexicano. Hacia el encuentro de estos conceptos fundamentales, no cabe duda, se han encaminado todos sus esfuerzos en las reformas constitucionales y legales que a través de los años ha concebido. Como la reforma constitucional de 1994, considerada como la más amplia y radical habida en la transformación de la estructura de los órganos del Poder Judicial de la Federación, reforma que modificó sustancialmente su organización interna y funcionamiento, al involucrar aspectos fundamentales como la creación del Consejo de la Judicatura Federal, para delegar en ese órgano las facultades propiamente administrativas del Poder Judicial y dejar a la Suprema Corte de Justicia su función exclusiva de tribunal constitucional. Sin embargo, toda reforma a un ordenamiento jurídico determinado y la existencia de éste en si misma, no dejan de ser el producto de un acto humano que, por serlo, no están exentas de la imperfección y de la adecuación que merezcan gradualmente las disposiciones originales y las que en su momento se hubieren planteado en función de las necesidades económicas, políticas y sociales de sus destinatarios. Bien se ha expresado, en consecuencia que no existen constituciones

ni leyes ideales o perfectas, esto es cierto, como también lo es, el hecho de que éstas no sólo reflejan en su contenido los compromisos sociales que les dan origen, sino además el modelo en el cual se pretende organizar una realidad política determinada. De ese modo, cuando surgen hipótesis no previstas o se presentan situaciones nuevas que demandan una solución jurídica pronta, en aras del principio de legalidad, habrá entonces necesidad de establecer una reforma constitucional o legal que las regule.

Una ley eficaz, se dice, es aquella que conduce a la realización de una aspiración suprema; es aquella que resume las ideas y los ideales de la Justicia y del Derecho, considerados como todo un sistema de principios jurídicos acumulados a través de su historia, y como fruto directo de la conciencia y evolución morales del ser humano. Y, para lograr la eficacia de la ley, el legislador no debe limitarse a expedirla sino que debe estar atento para advertir las virtudes o defectos que la misma manifiesta durante su vigencia, para determinar las adecuaciones necesarias que conduzcan a su adición, reforma, derogación o abrogación, cuando perciba que dejó de prever alguna situación que jurídicamente debe regularse y ya se está dando en la práctica, que algunos aspectos de ella ya no cumplen con el propósito para el cual fueron establecidos o que, por cualquiera otra circunstancia, es ya ineludible privar parcial o totalmente sus efectos. En el caso particular, la tarea del legislador se encamina hacia la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con el propósito total de integrar en su contenido las adecuaciones necesarias para establecer el fundamento legal, en cuya virtud, los tribunales que dependen del Poder Ejecutivo -- administrativos y laborales-- pasen a formar parte del Poder Judicial de la Federación. Como lo son el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal Federal de

Conciliación y Arbitraje y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, las dos últimas instancias, para ser sustituidas por Jueces de lo Social.

I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU CONTROL JURISDICCIONAL

a) Tribunal Fiscal.

Ante la complejidad creciente de las relaciones humanas, principalmente económicas de la vida moderna, el Estado asume una realidad convencional cuando sus gobernantes actúan en nombre de una comunidad dentro de una organización personalizada, conforme a la ley. De ese modo, el Estado puede ser acreedor, deudor, accionista, empresario, actor y demandado ante los tribunales, crea y reconoce otros entes públicos o privados y celebra actos jurídicos, entre otras actividades, cuyas características esenciales concurrentes estriban en que todas, absolutamente todas, están encaminadas a la realización del bien común; actividades que de acuerdo con la estructura de nuestro sistema político, están a cargo de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo. El primero, esencialmente, a través de la creación del orden jurídico que nos rige; el segundo, al aplicar la ley mediante la impartición de justicia, y; el tercero, como titular de la Administración Pública, reconocida ésta como una organización que se caracteriza por ser un conjunto de órganos centralizados, desconcentrados y por excepción descentralizados, que tienen a su cargo el atender las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en servicios públicos y comprende toda la actividad estatal, salvo las funciones legislativa, judicial y la de gobierno. Administración Pública que, en consecuencia, se traduce generalmente en aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa; función que se rige por el principio del Estado de derecho y

que por virtud de su actividad se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica. En este sentido, el artículo 90 Constitucional dispone que: "La Administración Pública será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión, la que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

Así, de acuerdo con este precepto constitucional y las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los órganos administrativos que integran la Administración Pública, para constituirlos y darle unidad se pueden ordenar, a través de la centralización administrativa, cuando aquéllos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en donde se halla el Jefe Supremo de la Administración Pública; la desconcentración, cuando el titular de una dependencia delega ciertas facultades de autoridad en favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente; la descentralización, cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central, y; el sistema de empresas de participación estatal, como forma de organización a la que el Estado recurre como uno de los medios directos para intervenir en la vida económica del país. Nuestro país, debido al sistema federal que lo caracteriza como Estado, asume una estructura orgánica que se divide en tres niveles de gobierno: el municipal, el estatal y el federal. Y en cada uno de ellos es dable encontrar el correspondiente ámbito administrativo. Regida por el principio del Estado de derecho la función administrativa y subordinada al mandato de la norma jurídica en virtud de su actividad, el control

que la Administración ejerce sobre sus propios actos, con motivo de los diversos recursos administrativos que comprenden en el derecho positivo mexicano, es insuficiente para la debida protección de los derechos o intereses jurídicos de los administrados, habida cuenta que no existe la debida o necesaria imparcialidad para llegar a considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal y para dejarlo, en consecuencia, sin efecto; y que es más, cuando en el seno de la Administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes. Se origina, de tal manera, la justificación del establecimiento de un control jurisdiccional de los actos de la Administración, consolidado en razón de la necesidad de contar con órganos diferentes e independientes de aquélla que dentro de formas tutelares de procedimiento, puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que susciten entre los particulares y la administración. En México, el sistema de los tribunales administrativos, o de la justicia administrativa, estriba en la existencia de una jerarquía de tribunales completamente distinta de la que forma el Poder Judicial. Sus antecedentes históricos se remontan a un Proyecto de Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, que al ser aprobado por el Poder Legislativo se conoció más por "Ley Lares" que por su propio nombre, debido a la polémica provocada en los medios jurídicos mexicanos y que al ser impugnada ante los tribunales judiciales federales, fue declarada inconstitucional. Proyecto de ley formulado a mediados del siglo pasado por don Teodosio Lares, insigne jurista mexicano.

A este proyecto le siguió la Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1917, que establecía en su capítulo V un juicio de oposición que se substanciaba ante el juzgado de distrito de la jurisdicción del opositor. Después de dicha ley, aparecieron la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936 y el Código

Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938, el primero de estos ordenamientos dio nacimiento al Tribunal Fiscal de la Federación, cuya constitucionalidad se puso en tela de duda al afirmarse que se trataba de un tribunal en el que su existencia pugnaba con las ideas de Vallarta expuestas en el siglo pasado, con criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, aun más, de juristas al servicio del Estado. La Ley de Justicia Fiscal estuvo vigente hasta el 31 de noviembre de 1938 y el 1º de enero de 1939 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación que recogió el contenido de aquella ley y, además, incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico-coactivo e infracciones y sanciones. A estos ordenamientos siguieron el Código Fiscal de la Federación del 24 de diciembre de 1966, que no constituyó ningún extraordinario avance para la legislación tributaria mexicana, como lo fue el de 1938, por cuanto que en él simplemente se hizo una reestructuración del anterior; y el Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1981, ordenamiento al que, desde su vigencia, lamentablemente se le han introducido infinidad de reformas abusándose de la delegación de facultades no sólo en favor del Ejecutivo Federal, sino también en favor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y hasta de un organismo descentralizado como lo es el Banco de México. No obstante, con independencia de las consideraciones que anteceden, es inobjetable, que el establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la Administración, trajo consigo el nacimiento de una noción de extraordinaria importancia dentro del sistema jurídico mexicano: la noción del Contencioso Administrativo. Concepto entendido como el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el propósito de resolver de manera imparcial las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública. Institución que se conoce también con los nombres de

justicia administrativa o proceso administrativo.

b) Jurisdicción Laboral

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es un tribunal con plena jurisdicción, que tiene a su cargo la tramitación y decisión de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patronos, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente ligados con ellas, y su competencia está determinada por la fracción XXXI, apartado "A", del artículo 123 Constitucional y por la Ley Federal del Trabajo. Se trata de cuerpos colegiados constituidos en forma tripartita, a saber: por un representante de los trabajadores, uno de los patronos y uno del gobierno que será siempre el Presidente, y sus suplentes, los que son auxiliados por sus secretarios y auxiliares de audiencias y auxiliares dictaminadores, así como los actuarios y escribientes que se requieran y permita el presupuesto. Su naturaleza procede del artículo 123 apartado "A", fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus funciones son de carácter administrativo-legislativo, cuando dictan sentencia colectiva en los conflictos económicos, y jurisdiccional, cuando aplican el Derecho del Trabajo. Para el mejor desempeño de sus funciones se apoyan en Juntas Especiales, órganos jurídicos también, que se encargan de conocer y tramitar los asuntos que les señala la ley, de acuerdo a la tabla de distribución de las ramas de la industria y demás actividades a las que les corresponde conocer. Los votos de los tres miembros de las Juntas tienen igual valor. Estos tribunales pueden ser federales y locales, y ambos ser sólo de Conciliación o de Conciliación y Arbitraje. Cuando son sólo de Conciliación tienen facultades para actuar como instancia conciliatoria potestativa para los trabajadores y los patronos y como Juntas de Conciliación y Arbitraje, cuando se trate de conflictos

cuyo monto no exceda del importe de tres meses de salario. Además, tienen las facultades y obligaciones de: recibir las pruebas que los trabajadores y los patrones juzguen conveniente rendir ante ellas, en relación con las acciones y excepciones que pretendan deducir ante la Junta federal de Conciliación y Arbitraje; remitir el expediente a la Junta Especial de la jurisdicción territorial a que esté asignada si la hubiere, y si no, a la Federal de Conciliación y Arbitraje; recibir las demandas que les sean presentadas, remitiéndolas a la Junta Especial de la jurisdicción territorial a la que esté asignada si la hubiere, y si no a la Federal de Conciliación y Arbitraje; cumplimentar los exhortos y practicar las diligencias que les encomienden otras Juntas Federales o Locales de Conciliación y las Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje; denunciar ante el Ministerio Público al patrón de una negociación industrial, agrícola, minera, comercial o de servicios que haya dejado de pagar el salario mínimo general a uno o varios de sus trabajadores; aprobar los convenios que les sean sometidos por las partes y, las demás que les confieran las leyes.

Nuestra legislación laboral, cuando no existan Juntas Locales y Federales de Conciliación y Arbitraje, ni de Conciliación en el lugar del conflicto, si es de la naturaleza y cuantía a que se alude en el apartado que antecede, permite que pueda integrarse y funcionar una Junta de Conciliación Accidental. Estas Juntas, son tribunales que conocen solamente de conflictos concretos y determinados. Se trata de una posibilidad que establece la ley para casos específicos, pero que en la práctica nunca han funcionados o casi nunca lo han hecho. Otra figura derivada de la naturaleza de estos tribunales se actualizaba en las llamadas Juntas Federales de Conciliación Permanentes, cuyo funcionamiento fue suspendido y en el mes de septiembre de 1982, fueron sustituidas por Juntas Especiales de la Federal de

Conciliación y Arbitraje; en estas condiciones, carecen de vigencia las disposiciones relativas a las primeras. Las últimas, es decir, las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje de las entidades federativas, a su vez, tienen atribuciones para conocer de todos los asuntos laborales de la competencia federal que se produzcan en su demarcación territorial, pero que sean sólo de carácter individual, habida cuenta que los conflictos colectivos son de la competencia exclusiva de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje con sede en el Distrito Federal; circunstancia que se considera gravosa e inapropiada para los interesados en esta clase de conflictos que se produzcan en cualquier punto del interior de la República, pues merced a la existencia de un conflicto de esta naturaleza estarán obligados a trasladarse al Distrito Federal para ventilar sus diferencias. A la fecha existen en México sesenta y una Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje. De ellas, en el Distrito Federal se encuentran ubicadas veinte, con facultades para conocer, además de los conflictos individuales, de los conflictos colectivos originados en cualquier parte del país. Tratándose de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que será colegiado y funcionará en Pleno y en Salas. Cada Sala estará integrada por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un Magistrado, Tercer Arbitro, que nombrarán los dos primeros y que fungirá como Presidente de Sala. El Pleno se integrará con la totalidad de los Magistrados de las Salas y un Magistrado adicional designado por el Presidente de la República, que fungirá como Presidente del Propio Tribunal.

La naturaleza jurídica de los tribunales laborales implica un tema complejo, sin

desconocer su origen de carácter administrativo. Su fundamento jurídico dimana del artículo 123 Constitucional, lo que se traduce, por añadidura, en su independencia del Poder Judicial. Nuestra justicia laboral se caracteriza por estar encomendada a organismos que representan, por una parte, los intereses y puntos de vista de los dos factores de la producción: trabajo y capital; y por la otra, el interés general de la Nación. Estas circunstancias son el origen, por consiguiente, de la organización tripartita de la jurisdicción del trabajo; jurisdicción que se integra, pues, con un representante del Gobierno, uno de los trabajadores y otro de los patronos. El Derecho mexicano puede enorgullecerse de ser el autor de una administración de justicia laboral con perfiles propios, sin paralelo en ninguna otra legislación y con un profundo sentido democrático.

II.- EL PODER JUDICIAL

a) Necesidad de incorporar orgánicamente en su seno a los tribunales administrativos y laborales.

Bien se ha expresado que, desde el Decreto Constitucional de 1824, que fue la primera Carta Política de México como país independiente de España, aunque no cobró vigencia, se proclama la soberanía nacional, el régimen representativo, la separación de los poderes en los que se depositaría, el respeto a la ley y la responsabilidad de los funcionarios públicos. El Poder Judicial es el organismo integrado por los jueces y tribunales que conocen y deciden las controversias sobre aplicación de leyes federales, así como las relativas al juicio de amparo. La estructura actual del Poder Judicial Federal en su concepto estricto, fue introducida de acuerdo con el modelo norteamericano de organización judicial, en el artículo 123 de la Constitución de 4 de octubre de 1824, numeral en que se dispuso que el Poder

Judicial de la Federación residiría en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito. A partir de la vigencia del artículo 25 del Acta de Reformas de 21 de mayo de 1847, a la Constitución de 1824, que trajo una de las instituciones de mayor trascendencia en el ámbito del derecho positivo nacional, considerada como la obra cumbre del pensamiento jurídico mexicano: el Juicio de Amparo, se confirió a los tribunales federales, además, del conocimiento de los conflictos ordinarios, precisamente la decisión del Juicio de Amparo.

Su función jurisdiccional no sólo es desplegable por los órganos judiciales formalmente considerados en el artículo 94 de nuestra Ley Fundamental, habida cuenta que es susceptible de ejercitarse por órganos que, desde el mismo punto de vista, son administrativos o legislativos. Tal es el caso de las entidades que se hallan comprendidas dentro del conjunto de órganos formalmente administrativos, cuya competencia se integra primordial y relevantemente con facultades jurisdiccionales, como son los tribunales del trabajo a que se refiere el artículo 123 Constitucional, y los tribunales de lo contencioso administrativo, sin que estas instancias jurisdiccionales formen parte estrictamente, y desde el punto de vista clásico y tradicional, del Poder Judicial.

El establecimiento del contencioso administrativo, desde la promulgación de la Constitución de 1857, se impugnó en nuestro país. Se sostuvo la inconstitucionalidad de la "Ley Lares" por considerarla violatoria del principio de división de poderes consagrado en nuestra Ley Fundamental, porque la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el Presidente de la República. En aquel

entonces, se afirmaba, que su presencia violaba el artículo 50 de la Constitución de 1857 - 49 de la vigente -, pues al juzgar en materia administrativa, la Administración Pública concentraba facultades que correspondían al Poder Judicial. Se dijo que aquella reforma había olvidado otros preceptos constitucionales con los cuales chocaba, a saber: el artículo 13, al crear un tribunal administrativo; el artículo 14, porque no se seguía un juicio ante los tribunales y el artículo 17, porque la Administración no podía hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar un derecho. La Constitución, en aquel momento histórico, restableció el principio de división de poderes entregando las controversias de lo contencioso administrativo al conocimiento del Poder Judicial.

Para salvar las críticas sobre la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, se reformaron los artículos 104 fracción I-B, y 73 fracción XXIX-H de la Constitución. De ese modo, todas las dudas que aún pudieran existir respecto de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal o de la existencia de los tribunales administrativos de lo contencioso, desaparecieron. En la especie, sin embargo, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la existencia y ubicación de los tribunales administrativos en el ámbito de las potestades en que se divide para su ejercicio el Supremo Poder de la Federación, no es un tema que se discuta en la presente iniciativa. Ciertamente, no existe uniformidad en las legislaciones comparadas respecto a los órganos que deben controlar jurisdiccionalmente la actuación administrativa, porque mientras en algunas la diferencia es mínima en el seno mismo de la Administración o el control jurisdiccional pertenece a tribunales independientes del Poder Judicial, pero desvinculados de la Administración activa, en otros se encarga dicho control a los tribunales ordinarios que integran el Poder Judicial.

Quizás, se pudiera pensar que no hay o existe algún fundamento substancial que impulse o motive la iniciativa que ahora se presenta, porque se dirá, los efectos del juicio contencioso administrativo o del laboral están suplidos, y por mucho, con el Juicio de Amparo en la parte que procede para hacer efectivas las garantías individuales que consagra nuestra Constitución. Sin embargo, si se considera que la entidad política se encuentra más cercana al logro de sus fines, propios y auténticos, cuando su función y sus relaciones con los ciudadanos o miembros del grupo social se encuentran sometidas al Derecho, se estará de acuerdo con el propósito fundamental que se persigue en esta iniciativa y se llegará a aceptar, por añadidura, que el Poder Judicial de la Federación debe ser la instancia competente para juzgar de las controversias que se susciten por actos de la Administración Pública, para que ésta no sea al mismo tiempo juez de sus propios actos. Y justamente, por las mismas razones, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, deberán formar parte del propio Poder Judicial, y ser sustituidos por Juzgados Federales de lo Social como autoridades competentes para dirimir los conflictos laborales.

Tribunales de derecho --aquéllos-- que, por la naturaleza de sus funciones, y pese a los criterios doctrinales que en contrario obran en el derecho mexicano, a nuestro juicio, deben formar parte del Poder Judicial de la Federación, para romper definitivamente con los lazos que de hecho los atan a las autoridades jurisdiccionales administrativas y que, aunque se diga que se trata de organismos autónomos frente al Poder Ejecutivo Federal o Local, esta circunstancia no es categórica, puesto que, debido a los diversos factores de poder que intervienen en su constitución, en ocasiones, no le es posible juzgar con independencia y verdadera autonomía. Para evitar esto, el Consejo de la Judicatura Federal debe ser el encargado de nombrar a

los integrantes de esos tribunales, especialmente al juez federal de lo social, eliminando la figura de los representantes del Gobierno, del Trabajo y de la empresa --por la nueva composición de su estructura orgánica--; en estas condiciones, con el interés de que las designaciones se lleven a cabo con estricto apego a la ley, que el ingreso y ascenso de los miembros de estos tribunales se otorgue en virtud de la capacidad y vocación de servicio que hubieren demostrado en el ejercicio de su actividad profesional, el Consejo de la Judicatura Federal es quien debe intervenir en su nombramiento. El procedimiento laboral en México, se dice, es bueno, es de lujo; empero, estos atributos, en la mayoría de los casos, los truncan quienes están encargados de aplicarlo o de intervenir en su desarrollo. Manifestado este cambio, en ambas instancias: administrativa y laboral, en el ámbito de la jurisdicción federal, seguramente será dable su incorporación al fuero local. La independencia del juzgador, bien ha sido señalado, debe ser preservada no sólo de la interferencia de los actores políticos de una comunidad, sino de las presiones de una sociedad que se debate entre intereses de índole económica y el anhelo de una verdadera solidaridad social. Para ello, una de las funciones primordiales del Consejo de la Judicatura Federal, será la adecuada selección, designación y permanencia de jueces y magistrados. El verdadero Estado de derecho se consolida cuando la figura del juzgador alcanza los niveles que la sociedad reclama de su trabajo, de su compromiso ético y comunitario. Bien decían: "El juez es la figura central del derecho. Un ordenamiento jurídico se puede pensar sin leyes, pero no sin jueces".

III.- REFORMAS PROPUESTAS

a) A la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Conocida la aspiración total del legislador implícita en esta iniciativa, para alcanzar los extremos que en ella se plantean necesario será establecer adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para derogar en la fracción VIII de su artículo 40, la facultad que se otorga a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el sentido de coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación y de la Federal de Conciliación y Arbitraje; en el mismo numeral, suprimirla fracción XII, que le concede facultades a la misma Secretaría para dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. En el primero de estos casos, en virtud de que dicha atribución correspondería en lo sucesivo al Consejo de la Judicatura Federal, en los términos del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, mediante la adición que, para tal efecto, se incorpore en ese numeral; en la segunda hipótesis --dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo--, porque de acuerdo con la reciente entrada en vigor de la Ley Federal de Defensoría Pública, en esta iniciativa aquella facultad quedará a cargo del Instituto Federal de Defensoría Pública, en los términos del Título Segundo, Capítulo 1, del ordenamiento jurídico en cita, que establece atribuciones de esa naturaleza a cargo del Instituto. En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, será necesaria la adecuación de las disposiciones normativas contenidas en los numerales siguientes:

Artículo 1º para incorporaren su texto al Tribunal Fiscal de la Federación, al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje --las dos últimas instancias, como Tribunal Federal de

lo Social y Juzgado Federal de lo Social--, como órganos a través de los cuales también se ejercerá el Poder Judicial de la Federación;

Artículo 37, fracción 1, incisos b) y d), que habla de la competencia de los tribunales colegiados de circuito para conocer de los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate, en materia laboral, de laudos o resoluciones dictados por juntas o tribunales laborales federales o locales. En el caso particular, para establecer la modificación correspondiente del concepto nuevo de los tribunales laborales;

Artículo 81, para adicionar una fracción más--que quedaría como la número VII-- a las que manifiesta actualmente el texto vigente, y reformar la fracción VII del texto vigente --que será la número VIII--, en las que se determine, por una parte, el número, límites territoriales y, en su caso, especialización por materia, de los juzgados federales de lo social en cada una de las entidades federativas del país, y por la otra, incluir el nombramiento del magistrado del Tribunal Federal de lo Social y de los jueces federales de lo social, como atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal; en las fracciones VIII y IX del mismo artículo 81 --IX y X--, para establecer como atribución del Consejo de la Judicatura Federal, la facultad de acordar las renunciaciones que presenten también el magistrado y jueces federales de lo social, y acordar el retiro forzoso de los magistrados de circuito y jueces de distrito; las fracciones X, XI, XII, XX, XXI, XXIII, XXIV, XXV, XXXIV y XXXVII del propio artículo 81 --con su nueva reubicación numeral, por la adición de la nueva fracción VII, artículos 98, 99, 106, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 118, 119, 120, 121, 146, 151, 152, 154, 158, 160, 161 y 162, para incluir en las hipótesis que plantean la nueva figura de los magistrados y jueces federales de lo social o de situaciones íntimamente relacionadas con ellos.

Es necesario, además, adicionar dos nuevos títulos a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para establecer en ellos disposiciones generales y específicas sobre la organización y funcionamiento del Tribunal Fiscal del Poder Judicial de la Federación, del Tribunal Federal de lo Social y de los Juzgados Federales de lo Social. Títulos que quedarían --el primero de ellos-- en el orden del "Décimo Segundo", bajo la denominación "Del Tribunal Fiscal del Poder Judicial de la Federación", y "Décimo Tercero" --el segundo que se añade-- con el nombre de "De los Juzgados Federales de lo Social". En el caso particular, cabe señalarlo, el Tribunal Federal de lo Social seguirá siendo colegiado, funcionará en Pleno y en Salas y se integrará cuando menos con tres Salas, y su competencia comprenderá la tramitación y decisión de los conflictos individuales, colectivos o intersindicales que se susciten entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Los juzgados federales de lo social, seguirán conociendo de la tramitación y decisión de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente ligados con ellas, y su competencia seguirá determinada por la fracción XXXI, apartado "A", del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley Federal del Trabajo. Además, con su nueva estructura orgánica y funcional se suprimen las diversas clasificaciones que adoptan como juntas de conciliación, en razón de su competencia; conocerán de todos los asuntos que se deriven de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente ligados con ellas, inclusive, de los conflictos colectivos que, en el ámbito de la jurisdicción laboral vigente, son de la competencia exclusiva de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje con sede en el Distrito Federal.

La realización del propósito fundamental que se persigue con esta iniciativa motiva, también, la abrogación de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y del Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Esta iniciativa, también, impulsa necesariamente la reforma de la recién aprobada Ley Federal de Defensoría Pública, para incorporar en su contenido la referencia de las funciones que la Procuraduría de la Defensa del Trabajo ejerce como representante y asesora de los trabajadores y de sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionan con la aplicación de las normas de trabajo; funciones que estarán a cargo de asesores jurídicos especialistas en la materia.

b) Legislación Laboral

Hace ya más de tres años --julio de 1995--, que se presentaron dos iniciativas en materia laboral que no han sido dictaminadas a la fecha; una de reformas constitucionales y otra de reformas a diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, cuyo propósito fundamental reside en el interés de incorporar en el texto de la ley vigente una reforma integral que aporta, entre otras mejoras, la sustitución de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje por un Juzgado Federal de lo Social, dependiente del Poder Judicial Federal, como autoridad competente para dirimir los conflictos derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente ligados con ellas. En este sentido, esta iniciativa complementa la aspiración del legislador inmersa en aquellas de julio de 1995, que ciertamente plantean en su contenido la transformación o sustitución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje por Juzgados de lo Social, dependientes del Poder Judicial de la Federación, con jueces de carrera, bien remunerados e inamovibles, salvo la existencia de alguna causal de

responsabilidad que en el ejercicio de su encargo se llegara a presentar en su contra. En aquellas iniciativas del 12 de julio de 1995, en efecto, se apunta la sustitución de los actuales tribunales del trabajo y se precisan de manera concisa las razones en que se justifica dicha circunstancia; entre ellas, por estimar inadecuada su constitución en forma tripartita, habida cuenta de la naturaleza que les asiste y tiene su origen en el artículo 123, apartado "A", fracción XX de la Constitución General de la República. Es decir, se habla de sustituir a estos tribunales por juzgados de lo social, sin embargo, nada se dijo sobre el personal que los integrarán, requisitos que deberán satisfacer o cumplir para pertenecer a estos nuevos tribunales, nombramientos, funciones, atribuciones, competencia, faltas y sanciones, entre otros aspectos que giran en torno a la creación de una instancia jurisdiccional nueva. En este sentido, con esta iniciativa se completó la propuesta planteada en aquellas de julio de 1995. Por las razones anteriores. Se proponen las siguientes reformas:

Deben derogarse las fracciones VIII y XII del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

ARTICULO 40. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. a VII
- VIII. Se deroga;
- IX. a XI....
- XII. Se deroga;
- XIII. a XIX. ...

Se deben adicionar: los títulos Décimo Segundo y Décimo Tercero a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el primero bajo la denominación "Del Tribunal Fiscal del Poder Judicial de la Federación", y el segundo, "Del Tribunal

Federal de lo Social y de los Juzgados Federales de lo Social"; tres nuevas fracciones VI, VII y VIII al artículo lo., recorriendo las que en ese mismo orden se encuentran en su texto vigente, y una nueva fracción VII al artículo 81, recorriéndose en su orden las vigentes, y. Se reforman los artículos 37, fracción 1, incisos b) y d), 81 fracciones VIII, IX, X, XI, XII, XX, XXI, XXIII, XXIV, XXV, XXXIV, y XXXVII, 98, 99, 106, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 118, 119, 120, 121, 146, 151, 152, 154, 158, 160, 161 y 162. Todos estos preceptos, también, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:

TITULO PRIMERO
Del Poder Judicial de la Federación
CAPITULO ÚNICO

De los Órganos del Poder Judicial de la Federación

Artículo 1º. El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

- I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;**
- II. El tribunal electoral;**
- III. Los tribunales colegiados de circuito**
- IV. Los tribunales unitarios de circuito;**
- V. Los juzgados de distrito;**
- VI. El tribunal fiscal;**
- VII. El tribunal federal de lo social**
- VIII. Los juzgados federales de lo social;**
- IX. El Consejo de la Judicatura Federal**
- X. El jurado federal de ciudadanos, y**
- XI. Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.**

De la Visitaduría Judicial

ARTICULO 98. La Visitaduría Judicial es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal competente para inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de circuito, de los juzgados de distrito, del tribunal fiscal, del tribunal federal de lo social y de los juzgados federales de lo social, y para supervisar las conductas de los integrantes de estos órganos.

ARTICULO 99.....

Los visitadores deberán satisfacer los siguientes requisitos: ser mayor de treinta y cinco años, gozar de buena reputación, no tener condena por delito con pena privativa de libertad mayor de un año, título de licenciado en derecho legalmente expedido y práctica profesional de cuando menos diez años; su designación se hará por el propio Consejo mediante el concurso de oposición que se lleve a cabo en términos de lo previsto en esta ley para el nombramiento de magistrados y jueces federales.

ARTICULO 121. Para la ratificación de magistrados de circuito, magistrados fiscales, magistrados federales de lo social, jueces de distrito y jueces federales de lo social a que se refiere el primer párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo de la Judicatura Federal tomará en consideración, de conformidad con el reglamento respectivo, los siguientes elementos:

I. a V. ... CAPITULO II

De los Impedimentos

ARTICULO 146. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los magistrados fiscales, los magistrados federales de lo social, los jueces de distrito, los jueces federales de lo social los miembros del Consejo de la Judicatura Federal y los jurados están impedidos para conocer de los asuntos, por alguna de las causas siguientes:

I. a XVIII. ...

ARTICULO 151. Los magistrados de circuito, magistrados fiscales y magistrados del Tribunal Federal de lo Social, otorgarán la protesta constitucional ante el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

ARTICULO 152. Los jueces de distrito y los jueces federales de lo social otorgarán la protesta constitucional ante el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, o ante el presidente del tribunal colegiado de circuito más cercano dentro del circuito de su residencia.

ARTICULO 154. Los secretarios y empleados de los tribunales de circuito, del Tribunal Fiscal, del Tribunal Federal de lo Social, de los juzgados de distrito y de los juzgados federales de lo social protestarán ante el magistrado o juez al que deban estar adscritos.

ARTICULO 158. Las diligencias que hayan de practicarse fuera de las oficinas de los tribunales de circuito, del Tribunal Fiscal, del Tribunal Federal de lo

Social, de los juzgados de distrito y de los juzgados federales de lo social podrán practicarse por los propios magistrados o jueces o por los secretarios o actuarios que comisionen al efecto.

Fuera del lugar de la residencia de los tribunales de circuito, del Tribunal Fiscal y del Tribunal Federal de lo Social las diligencias se practicarán por el magistrado de circuito, el magistrado fiscal, el magistrado de lo social, el juez de distrito, el juez de lo social o del fuero común del lugar donde habrá de realizarse la diligencia, comisionados al efecto. Fuera de la residencia de los juzgados de distrito y de los juzgados de lo social, las diligencias podrán practicarse por el mismo juez de distrito o juez de lo social, por el del fuero común comisionado al efecto, o por el secretario o actuario del juzgado de distrito o del juzgado de lo social.

ARTICULO 160. Los magistrados de circuito, los magistrados fiscales, los magistrados de lo social, los jueces de distrito y los jueces federales de lo social disfrutarán anualmente de dos períodos vacacionales de quince días cada uno, en los períodos que fije el Consejo de la Judicatura Federal.

ARTICULO 161. Durante los períodos vacacionales a que se refiere el artículo anterior, el Consejo de la Judicatura Federal nombrará a las personas que deban substituir a los magistrados o jueces, y mientras esto se efectúa, o si el propio Consejo no hace los nombramientos, los secretarios de los tribunales de circuito, del Tribunal Fiscal, del Tribunal Federal de lo Social, de los juzgados de distrito y de los juzgados de lo social, se encargarán de las oficinas respectivas, en los términos que establece esta ley.

Los actos de los secretarios encargados de los tribunales y de los juzgados de referencia, conforme a este artículo, serán autorizados por otro secretario si lo hubiere, y en su defecto, por el actuario respectivo o por testigos de asistencia.

ARTICULO 162. Los magistrados de circuito, los magistrados fiscales, los magistrados de lo social, los jueces de distrito y los jueces de lo social otorgarán a los secretarios, actuarios y demás empleados de 105 tribunales de circuito y juzgados de distrito, dos períodos de vacaciones durante el año, que no excederán de quince días cada uno, procurándose que no sean concedidas simultáneamente a todos los empleados de la misma oficina.

De la Integración del Tribunal Fiscal del Poder Judicial de la Federación

CAPITULO I. Disposiciones Generales

ARTICULO 242. El Tribunal Fiscal del Poder Judicial de la Federación, estará dotado de plena autonomía para dictar sus fallos en materia fiscal, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.

ARTICULO 243. El Tribunal se integrará por una Sala Superior y por las Salas Regionales.

ARTICULO 244. El Tribunal tendrá un Secretario General de Acuerdos, un Secretario Adjunto de Acuerdos para cada Sección de la Sala Superior, un Oficial Mayor, un Contralor, los secretarios, actuarios, y peritos necesarios para el despacho de los negocios del Tribunal, así como los empleados que

determine el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación.

ARTICULO 245. Los magistrados, los secretarios y los actuarios estarán impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo de la Federación, Estados, Distrito Federal, Municipios, organismos descentralizados empresas de participación estatal o de algún particular, excepto los cargos o empleos de carácter docente y los honoríficos. También estarán impedidos para ejercer su profesión, salvo en causa propia.

De la Competencia Material del Tribunal

ARTICULO 246. El Tribunal Fiscal del Poder Judicial de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.
- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derecho

habientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones. Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

- VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.
- VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.
- IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.
- X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.
- XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de

Comercio Exterior.

- XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquellos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- XIV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal Fiscal del Poder Judicial de la Federación conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

De las Salas Regionales

ARTICULO 262. El Tribunal tendrá Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una Sala será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará mayoría de votos.

ARTICULO 263. El territorio nacional, para los efectos del artículo anterior, se divide en las siguientes regiones:

1. Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja

- California Sur, Sinaloa y Sonora
- II. Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
 - III. Del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
 - IV. De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
 - V. Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
 - VI. De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.
 - VII. Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
 - VIII. De Guerrero, con jurisdicción en el Estado de Guerrero.
 - IX. Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.
 - X. Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.
 - XI. Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal y en el Estado de Morelos.

ARTICULO 264. En cada una de las regiones habrá el número de Salas que acuerde el Pleno de la Sala Superior; las cuales tendrán la sede que el mismo señale.

De la Competencia del Tribunal Federal de lo Social

ARTICULO 283. El Tribunal Federal de lo Social será competente para:

- I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores.

- II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;
- III. Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;
- IV. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y
- V. Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

ARTICULO 284. Al Pleno del Tribunal Federal de lo Social corresponde:

- I. Uniformar los criterios de carácter procesal de las diversas Salas, procurando evitar sustenten tesis contradictorias
- II. Tramitar y resolver los asuntos a que se refieren las fracciones II, III, IV y V del artículo anterior;
- III. Determinar, en función de las necesidades del servicio, la ampliación de número de Salas y de Salas Auxiliares que requiera la operación del Tribunal, y
- IV. Las demás que le confieran las disposiciones legales aplicables.

ARTICULO 285. A cada una de las Salas corresponde:

- 1.- Conocer, tramitar y resolver los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus trabajadores, y que le sean asignados, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior, y
- II.- Las demás que les confieran las Leyes.

4.6 ESTADISTICA.

Finalmente respecto al aspecto disciplinario, El Consejo tramita las quejas administrativas y denuncias presentadas por personas que estiman una conducta inadecuada de funcionarios judiciales federales. Las tramitaciones siguen un procedimiento disciplinario cuasijurisdiccional en el que se respetan las garantías de audiencia y de legalidad los datos de estos cuatro años son:

Quejas infundadas	1,116
Quejas fundadas	174
Quejas improcedentes	704
Quejas sin materia	19

Total de quejas resueltas 2,013

ASUNTOS FUNDADOS

Expedientes varios	8
Quejas Administrativas	115
Denuncias	49
Expedientes de Investigación	2

Total 114

SANCIONES IMPUESTAS

Apercibimiento en privado	122
Apercibimiento público	13

Amonestación en privado	18
Amonestación pública	21
Suspensión	21
Destitución	14
Inhabilitación	7
Multa al promovente	32
Apercibimiento al promovente	1
Total	249

Fuente: Informe de Labores SCJN y Visitaduría, Información Básica, Consejo de la Judicatura Federal, mayo 1996.

CONCLUSIONES

Retomando la hipótesis que originara el presente trabajo de tesis, respecto a que:

La creación de la Visitaduría Judicial de la Federación como un órgano administrativo auxiliar del Consejo de la Judicatura, con la Reforma Judicial de 1994, a través de una reglamentación adecuada y específica, puede convertirse en un parteaguas, para convertir los afanes de justicia del ciudadano mexicano, en una realidad.

Se concluye que ésta fue afirmativa por las siguientes consideraciones:

1. A cuatro años de su creación se practican por disposición de la ley, cuando menos dos visitas judiciales anuales a cada uno de los órganos jurisdiccionales ubicados en 62 ciudades del país, con el propósito de conocer el estado que guarda la impartición de la justicia federal y lo mismo ha otorgado reconocimientos y recomendaciones.
2. Hasta marzo de 1999 se habían realizado 395 visitas a Tribunales Colegiados de Distrito, 217 a Tribunales Unitarios de Circuito, y 795 a Juzgados de Distrito.
3. Sin embargo, no ha sido posible incrementar el número de visitas, por falta de personal capacitado y por la deficiente división jurídico-geográfica de las áreas judiciales, así como el gran número de Juzgados y Tribunales del poder Judicial Federal, lo que obliga a una revisión de la misma.
4. Aún se carece en los órganos judiciales de manuales operativos y de procedimientos, lo que repercute en un caos, en el aspecto administrativo, originando que casi cada entidad tenga su particular manera de conducirse.

5. A la Visitaduría Judicial se le define como un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal con funciones preponderantemente administrativas cuyas finalidades entre otras es la de inspeccionar el funcionamiento de los Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito del País; así como la conducta de los titulares de los organismos antes mencionados y el personal que lo integran.
6. El objeto del órgano auxiliar en estudio es lograr que en el poder Judicial Federal no se den conductas y actitudes indebidas de quienes tienen la delicada tarea de aplicar la justicia así como de sus colaboradores profesionales y administrativos, ya que la tarea de juzgar supone que debe apoyarse en moralidad, inteligencia, nobleza, conocimientos técnicos y cualidades humanas.
7. La misión de la Visitaduría Judicial es lograr que se respete el derecho y que al aplicarlo sólo existan los límites y condiciones establecidos por los ordenamientos jurídicos para lograr el respeto a los órganos que administran la justicia por la sociedad y tomar conciencia de la importancia de acatar las normas y las sentencias.
8. Otra de las finalidades es lograr resultados permanentes y contribuir a que los Órganos Judiciales Federales dicten sus sentencias dentro de los términos legales y como producto del más acucioso estudio, que los acuerdos se dicten a la brevedad posible, que a todas las personas que acudan a los mismos se les brinde un trato amable y se les atienda con prontitud para crear una imagen positiva de la administración de la justicia.
9. Se propone que para el éxito y efectividad de la Visitaduría Judicial se estructuren las visitas por zonas geográficas y se preparen programas para constituirse en los órganos judiciales federales para inspeccionar el cabal

cumplimiento de las resoluciones y para que se emitan resoluciones imparciales y honestas; así como poner mano dura cuando se observen conductas constitutivas de delitos o de responsabilidades administrativas.

10. Quizás aún quede mucho por hacer, pero inobjetablemente el apoyo que la Visitaduría ha venido ofreciendo al Consejo de la Judicatura Federal, marca realmente una nueva época en la impartición de justicia en México.

Cd. Universitaria, 2000 .

BIBLIOGRAFÍA

I . LIBROS

- Arnaiz Amigo, Aurora; **Soberanía y Potestad**; Ed. M.A. Porrúa S. A., México, 1981.
- Arregui Zamorano, Pilar; **La Audiencia de México según sus visitantes**; Ed. UNAM, México, 1985.
- Becerra Bautista, José; **La Teoría General del Proceso Aplicada al Proceso Civil del Distrito Federal**; Ed. Porrúa S. A., México, 1993.
- Bodenheimer, Edgar; **Teoría del Derecho**; FCE, México, 1991.
- Cosío Villegas, Daniel; **La Constitución de 1857 y sus críticas**; SepSetenta; México, 1979.
- Chandler, H.P.; **El lugar de la Oficina Administrativa en el Sistema de la Corte Federal**; Cornell, EE.UU. 1988.
- Chávez Padrón, Martha; **Evolución del Juicio de Amparo y del Poder Judicial Federal Mexicano**; Ed. Porrúa S. A., México, 1990.
- Edam, Randolph; **Political Ideas of the American Revolution**; U. de Yale, EE.UU., 1986.
- Engels, Federico; **El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado**; Ed. Quinto Sol, México, 1993.
- Fix Zamudio, Héctor, et al ; **El Consejo de la Judicatura**, Ed. UNAM, México, 1996.
- Fraga, Gabino; **Derecho Administrativo**; Ed. Porrúa S. A., México, 1991.
- García Arán, Mercedes; **La prevaricación judicial**; Ed. Tecnos, España, 1990.
- González Uribe, Héctor; **Teoría Política**; Ed. Porrúa S. A., México, 1992.
- González, Ariosto; **The Constitutional History of the United States**; Ed. Themis, Argentina, 1990.

Hauriou, Maurice; **Principios de Derecho Administrativo y Derecho Público**; Ed. Themis, Argentina, 1988.

Hockett, Thomas; **The Constitutional History of the United States**; Ed. McGrawHill, EE.UU., 1991.

La Profesión de Abogado en los Estados Unidos; American Bar Foundation, EE.UU., 1993..

Martínez Báez, Antonio; **Obras Político-Constitucionales**; Ed. UNAM, México, 1994.

Melgar Adalid, Mario; **El Consejo de la Judicatura**; Ed. Porrúa S. A., México, 1997.

Negrete Sansores, Layda M.E.; **Consideraciones sobre el Consejo de la Judicatura Federal Mexicana**; ITAM, México, 1995, (Tesis de Licenciatura en Derecho).

Newton Thorpe, Francis; **Las Constituciones Federal y Estatales**; Departamento de Estado, EE.UU., 1990

Ortega y Gasset, José; **Obras Completas**; Ed. Porrúa S. A., México, 1990, Tomo IV

Pérez Porrúa, Francisco; **Teoría del Estado**, Ed. Porrúa S. A., México, 1994

Recasens Sinches, Luis; **Tratado General de Sociología**; Ed. Porrúa S. A., México, 1991.

Soto Cárdenas, Alejandro; **Influencia de la Independencia de los Estados Unidos en la Constitución de las Naciones Latinoamericanas**; OEA, EE.UU., 1997.

Tohorton Maldona, Marco Antonio; **El Consejo de la Judicatura Federal: Sus organizaciones y sus funciones**; UNAM-ENEP Aragón; México, 1997, (Tesis de Licenciatura en Derecho).

Torquemada, Fray Juan de; **Monarquía Indiana**; Ed. Porrúa S. A., México, 1969.

Tunc, André, et al; **El Derecho de los E.U.A. : Instituciones Jurídicas, Fuentes y Técnicas**; Imprenta Universitaria, México, 1957.

II . DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Diccionario Jurídico; Ed. Porrúa S. A.-UNAM, México, 1986.

III . REVISTAS Y PUBLICACIONES PERIÓDICAS.

Frank, John P.; " Fred Vinson y el Jefe de la Justicia"; **Revista de la Universidad de Chicago**; Universidad de Chicago, Estados Unidos, 1984.

Hart, Henry M.; " El Poder del Consejo y las Limitaciones de la Jurisdicción de la Corte Federal"; **Revista de Harvard**; Universidad de Harvard, Estados Unidos, 1983.

Varios Autores; "Consejo de la Judicatura Federal"; **Revista de Administración Pública**, México, No. 95, agosto de 1997, Melgar Adalid, Mario.

Varios Autores.; "El Sistema de Justicia en México"; **Revista del Senado de la República**; Fernández Aguirre, Germán, Octubre – Diciembre 1997, Volumen 3, Número 9, México.

Diario Oficial de la Federación; México, 4 de julio de 1989.

Diario Oficial de la Federación; México, 13 de enero de 1993.

Diario Oficial de la Federación; México, 27 de abril de 1994.

Diario Oficial de la Federación; México, 15 de diciembre de 1998.

IV . DOCUMENTOS Y PUBLICACIONES INSTITUCIONALES.

La República Federal Mexicana; D.D.F., México, 1973.

Sala Sánchez, Pascual; "Reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura..."; en **Coloquio Internacional sobre la Judicatura**; IJJ-UNAM, México, 1995.

V . LEGISLACION:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ed. Porrúa S. A., México; 1999.

Constitución de los Estados Unidos de América; Departamento de Estado, Estados Unidos, 1998.

Constitución Francesa, 1993.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.