

126



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLÁN**

297637

**"MEDIOS DE IMPUGNACIÓN APLICABLES A LAS DECISIONES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL"**

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR



TRABAJO DE TITULACIÓN A LA  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :  
GUILLERMO GARCÍA DOMÍNGUEZ

ASESOR: LIC. SALVADOR JIMÉNEZ MÉNDEZ AGUADO





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **AGRADECIMIENTOS**

### **AL CREADOR**

*Por permitirme ser lo que ahora soy.*

### **A MIS PADRES**

*A quienes estoy inmensamente agradecido y orgulloso por darme su ejemplo, su apoyo y forjar en mí a un hombre de bien.*

### **A MIS HERMANOS, TIOS, PRIMOS Y SOBRINOS**

*Por su apoyo de siempre, cariño y comprensión y a quienes desearía legar mi humilde ejemplo de superación.*

### **A MI ESPOSA ISABEL**

*Por ser un pilar en mi formación profesional y en mi vida.*

### **A MI HIJA ITZEL**

*Por haber llenado de luz y felicidad mi estancia en este mundo terrenal.*

### **A LA UNAM**

*A mi ALMA MATER, por brindarme el privilegio de pertenecer a la comunidad universitaria, mi eterno agradecimiento.*

### **A LA E.N.E.P. "ACATLAN"**

*Por haber guardado un lugarcito pequeño de forma inmerecida, para formar a un profesionalista de honor y respeto.*

### **A MIS PROFESORES**

*Por contribuir a mi formación profesional.*

### **A MIS PROFESORES DEL SEMINARIO**

*Que con su experiencia y sabiduría me brindaron su ayuda sin reserva.*

### **AL LIC. SALVADOR JIMENEZ MENDEZ AGUADO**

*Por que sin sus sabios consejos no hubiera llegado a la culminación del presente trabajo.*



## INTRODUCCIÓN

El Consejo de la Judicatura Federal, es un órgano prácticamente de nueva creación, toda vez que fue introducido en el derecho positivo mexicano en diciembre de 1994. Esta reforma tuvo como propósito consolidar al Poder Judicial de la Federación, mediante el fortalecimiento de sus atribuciones constitucionales, así como de la autonomía de sus órganos e independencia de sus jueces y magistrados, e incrementar la eficacia de sus funciones.

A partir de estas reformas el Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, a excepción de la suprema Corte de la Justicia de la Nación y el Tribunal Federal Electoral. También determina la división y competencia territorial y en su caso, la especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

Un lustro ha pasado desde que el entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, hiciera llegar dichas reformas a la Constitución y leyes reglamentarias de la materia, y no podemos negar que su desempeño ha sido loable, para que la Suprema Corte, como titular del Poder Judicial de la Federación pueda dedicarse exclusivamente a emitir actos jurisdiccionales y no distraerse con asuntos meramente administrativos.

Las imperfecciones de la adecuación de esta figura no se han hecho esperar, y es el momento para hacer comentarios de los medios de impugnación en contra de las malas decisiones del Consejo de la Judicatura Federal; por ende, mediante el presente trabajo terminal, trataremos de llevarla al laboratorio de la ciencia del Derecho, para poder conocer su estructura, su situación ante el Poder Judicial Federal del que forma parte y su especial naturaleza jurídica, para el debido análisis de sus divisiones.

Tenemos que hacer comentarios de la figura del Estado, ese ente, que desde la antigüedad ha sido y será tema de un sin número de trabajos, esta figura que a través del tiempo ha sido inspirado de grandes pensadores los cuales han estructurado sus elementos, formas, y fines, para que la sociedad pueda convivir y así beneficiarse del bien común que persigue, tal como queda establecido en el primer capítulo.

En esta forma, abordaremos el tema de la clásica división de poderes, que no es otra cosa que una distribución de funciones.

En el segundo capítulo se analizará la figura que dio motivo a la elaboración del presente trabajo, tratando de conceptualizarla con las normas que la rigen, desentrañando para ello su naturaleza jurídica mediante el estudio de los ordenamientos constitucionales y demás leyes secundarias, para determinar en estricto sentido las facultades que se confieren al Consejo de la Judicatura Federal Mexicano.

En el tercer capítulo estudiaremos la función de los servidores públicos judiciales, enumerando las decisiones que toman los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, y con ello revisar de todo funcionario del Poder Judicial Federal cumpla con sus obligaciones impuestas por la Constitución y demás leyes reglamentarias, el cual, por ser un órgano eminentemente administrativo, está sujeto al Derecho Administrativo, que es un tema muy rico y variado.

El cuarto capítulo es la culminación del presente trabajo terminal, ya que trata sobre las decisiones que toma el Consejo de la Judicatura Federal los correspondientes medios de impugnación, garantía de audiencia, mediante los cuales los funcionarios judiciales que piden justicia, tienen a la mano, procedimientos y recursos para que las resoluciones que se han dictado se reexaminen y se haga un análisis cuidadoso de ellas, a veces por el propio órgano que ha dictado la resolución, por otro órgano de jerarquía superior.

## ÍNDICE.

págs.

Introducción

I

### CAPÍTULO I.

#### I. La División de Poderes.

1.1. El Estado.	1
1.2. La División de Poderes y sus precursores.	13
1.2.1. Poder Público del Estado.	20
1.2.2. Poder Legislativo.	22
1.2.3. Poder Ejecutivo.	27
1.2.4. Poder Judicial.	30

### CAPÍTULO II.

#### II. El Consejo de la Judicatura Federal.

2.1. Concepto.	36
2.2. Naturaleza Jurídica.	36
2.3. Definiciones.	53
2.4. Régimen Constitucional.	55
2.5. Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.	57
2.6. Facultades del Consejo de la Judicatura Federal.	58

### CAPÍTULO III.

#### III. Marco jurídico aplicable a las responsabilidades derivadas de las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal.

3.1. Reseña histórica del servicio público.	69
3.2. El servidor público desde el punto de vista constitucional.	74
3.3. Marco jurídico aplicable.	79
3.4. Concepto de Responsabilidad.	87
3.5. Tipos de Responsabilidad.	90
3.6. Inicio del procedimiento disciplinario.	100
3.6.1. De oficio.	101
3.6.2. Queja administrativa y su trámite.	102

3.6.3. Denuncia y su trámite.	106
3.6.4. Sentido de las resoluciones disciplinarias.	107

## **CAPÍTULO IV.**

### **IV. Medios de impugnación en contra de las decisiones de remoción del Consejo de la Judicatura Federal.**

4.1. Decisiones del Consejo de la Judicatura Federal que pueden afectar la esfera jurídica de los servidores públicos del Poder Judicial.	110
4.2. Teoría general de los medios de impugnación.	114
4.3. Recurso de Revisión Administrativa.	118
4.4. Procedencia del Juicio de Amparo, como figura tutelar de las garantías constitucionales de los funcionarios judiciales en su carácter de gobernados.	125
4.5. El Juicio de Amparo como medio de impugnación por excelencia, cuando se violen las garantías de los demás funcionarios judiciales por las decisiones de remoción del Consejo de la Judicatura Federal.	131
Conclusiones	136
Bibliografía	141
Legislación	148

# CAPÍTULO I.

## I. La División de Poderes.

### 1.1. El Estado.

Para poder hablar de la teoría clásica de la división de poderes, es necesario hablar del Estado y el término Estado no fue conocido en la época antigua, ya que en esa época se usaron denominaciones tales como *polis*, *res publica* e *imperium*. Cuando los romanos otorgan a Octavio la mayor parte de los Poderes de las magistraturas mejor conocida como el Senado, éste llega en el año de 725 de la fundación de Roma a poseer un poder absoluto; a partir de ese momento la palabra imperio significó poder o potestad pública, lo que dio por resultado un cambio del poder, de la soberanía interna, concebida como el poder de dictar e imponer el derecho, se elevó a prerrogativa imperial.

Las expresiones *res publica*, *civitas* en Roma no fueron substituidos por la expresión de imperio, como señala M. Ortolan, pues, cuando los romanos se referían a su comunidad empleaban la palabra de pueblo romano o *res publica*.<sup>\*</sup>

Conviene precisar que no obstante la palabra Estado proviene del latín *Status*,<sup>\*\*</sup> ello no significa que haya sido utilizada como en la actualidad, sino más bien, denotaba condición o constitución, por lo que la expresión *Status* exigía un genitivo que manifestará de qué constitución o condición se trataba. Por esta

---

<sup>\*</sup> El término *res publica*, significa cosa pública.

<sup>\*\*</sup> El vocablo *Status* derivada del verbo *estare* proveniente de la raíz aria *Stha* indica situación, posición, postura o condición.

razón, coincidimos con el ilustre Herbert Kruger, quien señala que el término *Status*, no puede tener el significado específico de Estado.<sup>1</sup>

Hay que recordar que la palabra Estado nace en Italia, siendo Nicolás de Maquiavelo, el florentino, quien la introduce a la literatura, en el siglo XV, cuando se empieza a utilizar, al menos con la connotación actual.

En la edad media el Estado se identificó con el territorio en el que vivían los pueblos y comunidades como lo aseveran los maestros Jorge Jellinek y Porrúa Pérez. En las monarquías absolutas, la palabra es utilizada con demasiada frecuencia para significar al reino o a la nación, según se desprende de la frase celebre del rey Luis XIV, que reza así : *El Estado soy yo*, con la que *el rey sol* expresaba su poder omnímodo.

El Estado es obra artificial de la sociedad, construida para su servicio y para el hombre, va unido a los términos de poder, autoridad, orden, imperio, soberanía, atribución, función; no sólo persona, órgano, gobierno. No es únicamente un poder, como resultado entre gobernantes y gobernados, según lo sostiene Duguit, o un poder institucionalizado, al decir, de George Burdeau; ni se reduce a un orden jurídico normativo, como lo proclama Kelsen, ni se minimiza como un aparato coercitivo según el pensamiento de Marx y Lenin. El Estado es una unidad de todos esos elementos.

Ahora bien, continuando con la teoría del Estado es muy importante que se

---

<sup>1</sup> *Allgemeine Staatslehre*, W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 1964, pág. 9. Citado por Mario de la Cueva, *La idea del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, pág. 41.

conceptualice, por lo que el Estado es un ente social que se forma cuando en un territorio determinado, se organiza jurídicamente un pueblo que se somete a la autoridad del gobierno; en otras palabras, el Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo, en otras palabras y de acuerdo con el Licenciado Emir Sánchez Surita, *El Estado es un sistema orgánico jurídico político, unitario, dotado de poder de decisión, establecido en un territorio que tiene un pueblo y un gobierno.*'

Una vez conceptualizado al Estado, es necesario examinar cuáles son sus elementos para percatarse de la noción jurídica.

Para el ilustre tratadista Jean Dabin son dos los elementos del Estado: a) el elemento humano, y b) el territorio. El primero se refiere a un grupo de hombres que tienen fines y el segundo, al espacio geofísico en que viven los hombres al agruparse políticamente para formar el Estado. Por otra parte, otras corrientes de la doctrina opinan que además de estos elementos, existe otro en la esencia del Estado que es, el gobierno, y consideran a éste como la encarnación de la personalidad del Estado. De esto resulta, que algunos autores sostienen que los elementos del Estado son: a) el elemento humano, b) el territorio, y c) la soberanía o poder, mejor conocida como gobierno.

Según algunos autores, al lado de estos elementos existen otros que son necesarios, y que al presentarse determinan o constituyen la existencia del

---

\*Sánchez Surita, Emir, "Apuntes del seminario" Taller extracurricular la naturaleza del Derecho Administrativo y sus Repercusiones en la Administración Pública en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Campus Acatlán, División de Ciencias Jurídicas, México, 2000-2001.

Estado, tal es el caso del fin, que es un elemento unificador que coordina los esfuerzos de los hombres que se dedican a obtenerlo.

Finalmente, es oportuno añadir a los elementos ya señalados el orden jurídico, ya que es imposible concebir a un Estado moderno, sin un orden jurídico, el cual toma parte de su sustancia; por lo que resulta que los elementos del Estado son: población, territorio, gobierno, orden jurídico, y fines.

El pueblo como primer elemento es un grupo de hombres que reside en un cierto territorio o espacio. La población es la totalidad de los seres humanos que residen en un cierto espacio, en el territorio de un Estado, está repartida de diversa manera entre los Estados que conforman el globo terrestre, según lo explica Jean Dabin, también asume la cualidad de comunidad, cuando al grupo humano que la integra lo une un conjunto de factores de los que participan sus componentes y que se determinan por causas culturales como por ejemplo: la historia, tradición y costumbre, o geografía, que comprende aquella varias comunidades distintas. La comunidad, en consecuencia, es una forma vital superior a la población y se convierte en nación cuando entra en el espacio del autoconocimiento, cuando el grupo étnico se vuelve consciente del hecho de que constituye una comunidad de normas de sentimiento, en ese momento vive la nación. El concepto de nación es eminentemente sociológico, es un grupo de población fijado en el suelo, unido por un lazo de parentesco espiritual que

desenvuelve el pensamiento de la unidad del grupo mismo, según afirma Hauriou.<sup>2</sup>

Los conceptos de pueblo y nación son conceptos que tienen como género supremo a la sociedad, dentro del cual están sometidos. La sociedad es la unión de hombres basada en los distintos lazos de la solidaridad, según Groppali. En cuanto al concepto de población se utiliza para designar un conjunto de hombres o el número de habitantes; mientras la nación, es una sociedad natural de hombres como unidad de territorio, de costumbres y de lengua con una vida y conciencia comunes.

La población se compone de dos grupos: a) el nacional; y b) el extranjero. El nacional es el ser humano unido a la comunidad por un lazo jurídico, e implica, un concepto estrictamente jurídico que señala una idea de relación política entre un individuo y un Estado determinado, por un lado existe un vínculo jurídico y por otro un vínculo político.

La nacionalidad se atribuye jurídicamente a un individuo por pertenecer a un Estado, esté o no dentro de su territorio y que puede ser por la nacionalidad de sus padres, (la sangre); por el lugar donde nace, (el suelo); por el lugar donde se reside (el domicilio) o bien por la adquisición de la nacionalidad, (naturalización) que depende de la voluntad y demás requisitos que determine la ley. Asimismo, la nacionalidad se puede perder y romperse por la voluntad de la persona o por disposición legal.

---

<sup>2</sup> Hauriou, Maurice, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, traducción, estudio preliminar, notas y adiciones de Carlos Ruíz del Castillo, Madrid, Reus, 1927, pág. 31.

Ahora bien, para mencionar el territorio como elemento del Estado y para entender la noción jurídica de este elemento, es necesario recurrir a la acepción etimológica, que proviene del latín *territorium-ii*, y significa porción de la superficie perteneciente a una región, provincia o nación. El territorio del Estado como ha afirmado Kelsen "es el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado".<sup>3</sup> Ese orden jurídico es limitado, en virtud de que únicamente tiene que ser aplicado en ese territorio y ejecutarse dentro de él, que es donde se desenvuelve y ejerce la actividad del Estado, el poder público o imperium. En este elemento del Estado, se halla instalado el pueblo que conforma la comunidad nacional; de esto se desprende, que todo Estado debe poseer un territorio como una parte imprescindible de su organización, ya que no hay Estado sin territorio. La existencia del estado, dice Willoughby, "depende de la pretensión, del mismo, de tener un territorio propio".<sup>4</sup> Entonces, los hombres llamados a componer el Estado, deben estar permanentemente establecidos en el suelo, en la patria término que deriva de dos vocablos latinos: *terra patrum*, que significa *tierra de los padres*.

Como hemos señalado, el territorio es la porción de la superficie terrestre en la cual el Estado fija el límite dentro del cual ejerce la competencia de los órganos del Estado o donde ejerce en forma exclusiva su soberanía. La soberanía del Estado significa, que éste, como organización territorial soberana, es creador supremo de las normas jurídicas y tiene el monopolio del poder, mediante el cual ejerce su imperio o poder público, realiza su autoridad e impone su potestad sin

---

<sup>3</sup> Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, traducción de Eduardo García Maynez, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho, 1988, págs. 218 y ss.

<sup>4</sup> W.W. Willoughby, *Fundamental concepts of Public Law*, pág. 64. Citado por Kelsen, Hans, *op. Cit.*, pág. 247.

admitir otra, o sea, es independiente de los demás Estados, pero ese poder es limitado por el orden jurídico.

En estos términos, el territorio significa, un cuadro de competencias y un medio de acción. Como cuadro competencial del Estado, el territorio delimita espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados. El suelo, subsuelo, el mar, el aire y la plataforma continental donde aquel ejerce sus funciones; es el ambiente físico de vigencia de las leyes y de demarcación de su aplicabilidad. Como medio de acción, el territorio es un instrumento del poder, pues quien tiene el suelo tiene el habitante, siendo más fácil vigilar y construir a los individuos si se les puede someter a través del suelo en que viven.<sup>5</sup>

El territorio es objeto del poder, con un concepto diverso; el *imperium*. El derecho del Estado sobre el territorio tiene por fin el propio de la naturaleza del Estado; coadyuvar en la obtención de los fines de la organización Estatal; mientras, el fin del derecho de propiedad es satisfacer al titular del derecho, conforme lo establece la Ley Civil. De esto se desprende que, el límite de ese derecho del Estado sobre el territorio se fija por la autonomía sujeta naturalmente a las contingencias históricas y a la convivencia con los otros Estados y al interés público. En conclusión, el fin a que esta destinado delimita el derecho del Estado sobre el territorio, por estar constituido ese derecho sobre una cosa, puede llamarse, derecho real institucional, como lo asevera Jean Dabin.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Burdeau, George, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, traducción de Ramón Falcón Tello, Madrid, Nacional, 1981, pág. 32.

<sup>6</sup> Dabin, Jean, *Doctrina General del Estado*, traducción de Héctor González Uribe y Jesús Toral Morano, México, Jus, 1946, págs. 33-37.

En consecuencia del análisis de los elementos del Estado, toca turno al gobierno, pues bien, para la teoría tradicional, el gobierno o poder constituye el tercer elemento del Estado, es a través de éste que se impone una reglamentación de conducta a la población. El gobierno es el órgano de dirección, de realización de los fines y la aplicación de la política del propio Estado, por lo que se encuentra en la cúspide del mismo, en el vértice del ordenamiento jurídico, representa al órgano supremo central instituido para actuar, para realizar la voluntad del Estado, mismo que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos, y se define como el conjunto de todos los poderes públicos o instituciones, organizados por el orden jurídico, para el ejercicio de la soberanía y por otro lado, es sinónimo del poder ejecutivo o sus órganos auxiliares.

En este sentido es oportuno señalar la definición de Burlamaqui, que dice: "El estado puede definirse como una sociedad por la cual una multitud del pueblo se congrega bajo un gobierno organizado a fin de hallar, mediante protección y cuidado, la felicidad a que naturalmente aspiramos."<sup>7</sup>

Por consiguiente, el gobierno es considerado como función de órdenes, de gobernar como un conjunto de órganos con esferas de competencias derivadas de la ley o como estructura: "El gobierno es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado". Este algo es: un pueblo, que activa y conscientemente participa en la vida de la comunidad política, moldea, modifica y controla el propio poder. Entonces, el Estado comprende al territorio, pueblo, orden jurídico y fin; pero no exclusivamente gobierno. El gobierno es la organización del conjunto de los

---

<sup>7</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo XII, Buenos Aires, Driskill, 1975, págs. 502-503.

órganos públicos del Estado, que ejercen las funciones soberanas en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, en donde la soberanía se traduce en acto, y producen un régimen jurídico y un sistema de relaciones de representación, que puede cambiar, sin que se altere, o modifique la forma de gobierno. Verbigracia: Una revolución puede derrocar a un gobierno y asumir a la misma forma política.

De esta forma, continua el orden jurídico como elemento del Estado por lo que el pueblo, territorio, y gobierno, necesitan de otro elemento, el del orden, orden que se establece entre los hombres para alcanzar el fin de la comunidad y para lograrlo, se requiere una fuerza que guíe a esa comunidad hacia el bien común, ya que sin ella, no puede existir el orden, esa fuerza es el poder político o el poder del Estado como lo llama el tratadista Adolfo Posada.<sup>8</sup> Sin embargo todo poder estatal, por necesidad existencial, tiene que aspirar a ser poder jurídico, para actuar no solo como poder, con una autoridad legítima que obliga moralmente.

El derecho en el sentido propio de la palabra, no es sino el conjunto de reglas impuestas a los hombres en un territorio determinado, por una autoridad superior, capaz de mandar con potestad efectiva de dominación y de coacción irresistible. Esta autoridad dominadora solo existe en el Estado, en la potestad estatal. El derecho es uno de los elementos que forma parte del Estado, en cuanto que lo crea como suprema institución pública y lo dota de personalidad, el

---

<sup>8</sup> Posada, Adolfo, *Tratado de Derecho Político*, 5a. edición, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1935, pág. 77.

derecho no es anterior al Estado, es fuente de las normas jurídicas, por ser la fuente del derecho, el Estado, a su vez, no puede hallar en el derecho su propia fuente, porque éste lo crea.

Corresponde hablar de los fines del Estado como el último de sus elementos, por lo que con la palabra fin se alude a la terminación, límite, acabamiento de una cosa, o aquello en vista de lo cual se hace una cosa. En estos términos, "la rama que se encarga de estudiar y explicar los fines de las cosas es la Teleología, que es una parte de la filosofía, según Christian Wolf. Se llama fin último o fin absoluto, a un objeto que no es un medio respecto de un ulterior. Dejando a un lado la evolución de saber si el bien es un fin porque es un bien, o si es un bien porque en el fin puede decirse que el fin último se identifica con el soberano bien".<sup>9</sup>

El Estado es una superestructura que aparece como la culminación de una estructura social, es un orden que aparece como la consecuencia, disposición arreglo de un orden social, un encadenamiento de propósitos o elementos sin ninguna relación de jerarquías. El Estado con un orden jurídico legitimado, es insuficiente para abarcar la grandeza de la vida social de la cual, el mismo no es sino una creación. Es el orden jurídico el instrumento más eficaz para realizar los fines o propósitos sociales, por medio de sus normas, normas jurídicas que tienen una finalidad, que la justifica. El ser humano tiene fines individuales y fines sociales, para alcanzarlos tiene que luchar.

---

<sup>9</sup> Wolf, Christian, *Philosophia rationalis sive lógica*, 1728, Disc. Prael, numer 85. Citado por Serra Rojas, *Teoría general del Estado*, México, Porrúa, 1993.

El Estado tiene fines que surgen de la naturaleza de las cosas, del orden natural. En esta consideración, se asigna al Estado un fin propio que deriva de la acción social reflexiva que elige el fin que es más conveniente a los intereses del grupo, o en ocasiones aparece como la imposición de una dictadura o gobierno dictatorial. Los fines exclusivos del Estado son aquellos que la constitución o la legislación general señalan como fines que sólo el Estado debe atender con o sin exclusión de cualquier particular.

Después de haber analizado los elementos del Estado conviene analizar sus formas que llevan a distinguir los Estados que se concentran y fundan en un orden estatal únicos o estén estructurado en varios ordenes estatales que resultan constituidos, con lo que las formas de estados se reducen a dos formas básicas de Estado: el Estado único y el Federal, el primero tiene un poder y derecho únicos; mientras el segundo comprende a varias formas políticas. Con base a lo anterior, podemos decir, que el Estado es simple o unitario y complejo o compuesto. En el Estado simple la soberanía se ejerce directamente sobre una sola población en un solo territorio y se considera como una e indivisible, como pasa en las repúblicas centralistas.

Por su parte, en el Estado compuesto, complejo o Federal, la soberanía se ejerce entre dos Estados o más que contribuyen a formar lo que es el Estado Federal. Esto, significa que la soberanía se encuentra repartida entre los Estados de la Federación. Con relación en este tema Hans Kelsen, expresa que: "Las dos formas fundamentales a las que se pueden reducir todas las llamadas uniones de

Estados son el Estado Federal y la Confederación, advirtiéndole que el concepto de confederación es tratado en sentido más amplio del que generalmente se le atribuye, incluyendo en dicho concepto tanto las uniones, en sentido estricto, como las relaciones de protectorado y vasallaje”.<sup>10</sup>

En el Estado unitario las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, son únicas, en cambio en la federación, cada miembro tiene sus poderes con relación en su territorio. Además de los poderes locales, existen los poderes federales, con atribuciones propias, cuyo espacio abarca la totalidad del Estado, y que se encuentran plasmados en la ley fundamental, que es la Constitución o Carta Magna del país, de que se trate.

Pero, ¿qué significa la palabra federación? Según la etimología de la palabra federación implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino “*foedus*”, “*Federare*”, equivale, pues, a unir, a ligar o componer. Un Estado Federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. El Estado Federal se caracteriza por tener un territorio propio, constituido por la suma de los territorios de los Estados unitarios, cuenta con una población con derechos y deberes de ciudadanía con relación en la entidad local. Esta población de los Estados miembros en su conjunto, forman la población del Estado Federal, que tiene derechos y obligaciones específicas, cuenta con una sola soberanía. El poder supremo es el del Estado Federal, los miembros participan del poder dentro de los ámbitos y espacios de circunscripción, en las

---

<sup>10</sup> Kelsen, Hans, *op. cit.*, pág. 254.

materias y calidades que la constitución les atribuye, que de ninguna manera pueden invadir o lesionar los Estados miembros con sus leyes o actos, y por último cuenta con una personalidad única. En fin, el Estado Federal es el Estado compuesto por autonomía.

## **1. 2. La división de poderes y sus precursores.**

El antecedente más remoto de la doctrina de la división de poderes se remonta a la antigüedad, en el mundo griego de las *Polis*; con mayor precisión a Aristóteles, quien es el primero en distinguir la existencia de las tres funciones en el Estado. Estas funciones al ordenarse dan origen a una organización estatal perfecta, que se distingue de los demás Estados por la manera como se forman sus elementos. Estos elementos son señalados por Aristóteles, en su obra la *Política*, en donde explica que la primera de estas funciones se cumple con la Asamblea General, que delibera sobre los asuntos o negocios públicos; el segundo elemento por medio del cuerpo de magistrados, entendido como el ejercicio de la autoridad y el tercer elemento, por un Cuerpo Judicial.<sup>11</sup>

En Polibio y Cicerón se cree encontrar la idea de la separación de poderes. Ciertamente, hablan de una combinación de las formas de Gobierno, que son aristocracia, democracia y monarquía, que se dieron en la Constitución Romana y que crearon una armonía que fue la grandeza del pueblo romano, el Gobierno

---

<sup>11</sup> Aristóteles, *La política*, traducción de Antonio Gómez Robledo, México, Porrúa, 1992, pág. 235 y ss. (Col. Sepan Cuantos).

mixto.<sup>12</sup> En sí, los pensadores historicistas Polibio y Cicerón, se inclinan por la forma mixta de gobierno.

Otro sector cree encontrar otras manifestaciones de la división de poderes, en las instituciones medievales, pero, no las hay. Muchos autores señalan a Marsilio de Padua, como precursor de la teoría de la división de poderes; empero, este pensador fue un defensor de la soberanía del pueblo y como todos los partidarios de esta doctrina, no admitía que sus atributos se ejercieran por representación. Además, en ningún momento planteaba la separación de poderes.

Por su parte, el autor español Adolfo Posada, sostiene que en Maquiavelo se encuentra el principio de la Separación de Poderes, cosa que no es acertada, en virtud de que el florentino no se propuso separar los poderes, sino solo señala las restricciones al poder único de la monarquía.

En el año de 1653, en el *Instrument of Government*, de Oliverio Cromwell, se encuentra la primera separación formal de la división de poderes, en donde se separa la función legislativa de las demás ramas de la actividad estatal; no obstante, éstas disposiciones se derrumban con la muerte de su creador.

Entre los tratadistas hay unanimidad en señalar que el precursor más próximo a la teoría de la división de poderes, es John Locke, gran doctrinario y

---

<sup>12</sup> Polibio, *Historia Universal*, Libro VI, cap. VI. Citado por Carpizo, Jorge, *La Constitución de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, pág. 195.

teórico de la naciente burguesía del Estado liberal inglés del siglo XVII, mismo que tuvo una gran influencia política por sus trabajos publicitarios en defensa de la monarquía constitucional de Guillermo de Orange, razón por la cual es considerado como vocero de la revolución de 1688, que marcó el triunfo del parlamento sobre la corona. Este pensador fundamenta doctrinalmente lo que ya existía en el gobierno inglés, los poderes del parlamento y el rey, que se habían equilibrado al dividir sus funciones públicas.

John Locke, en su obra *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, en el capítulo XII maneja tres poderes estatales: el Legislativo, el que hace las leyes generales; el Ejecutivo, que en sentido estricto comprende la ejecución de las leyes y el Federativo, que es el encargado de los intereses públicos en el exterior y la seguridad, pero, más adelante de su obra en el capítulo XIII, aparece otra función con el nombre de prerrogativa, que es la facultad de adoptar medidas urgentes donde la ley no previno, siempre que sea en beneficio de la comunidad. Dentro de ésta, se encuentran las facultades de indultar al delincuente,<sup>13</sup> *contra Legem*.<sup>14</sup>

Locke, a diferencia de otros tratadistas distingue la facultad legislativa de la ejecutiva y del federativo, lo más importante en Locke es el deseo de limitar el poder para evitar su abuso, por ello dice: "Para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande si las mismas personas que tienen el poder de hacer leyes tuvieran también poder de ejecutarlas, porque podrían dispensarse de obedecer las leyes que formulen y acomodar la ley a su interés privado,

---

<sup>13</sup> John, Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, traducción de José Camer, México, Fondo de Cultura Económica, 1941, pág. 185 y ss.

<sup>14</sup> *Idem*.

haciéndola y ejecutándola a la vez, y en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado.<sup>15</sup>

Al analizar a Locke, se contempla que habla de cuatro poderes del Estado, legislativo, ejecutivo, federativo y la prerrogativa; los cuales distribuye en el poder legislativo y ejecutivo. Locke limita el poder para evitar su abuso, deja de lado el fraccionamiento del poder, en realidad con Locke nace la teoría de la división del poder y sus antecedentes más inmediatos se hallan en el *Instrument of government*, y el *Bill of Rights*, ciertamente como afirma el constitucionalista Jorge Carpizo.

En el siglo XVIII en Francia, aparece el ilustre Charles de Secondat Barón de la Brede y de Montesquieu, presidente del Parlamento de Burdeos, quien contempla los avances y libertades de la Burguesía de Inglaterra, que contrastan con Francia y con las inclinaciones de Federico el Grande. Pone atención en la situación de los jueces, lo que no hizo John Locke, y que lleva a los ingleses a elaborar el Acta de Establecimiento del año de 1701, por la cual otorgan la independencia a los jueces. Este tratadista al igual que Aristóteles, distingue la función judicial de la ejecutiva, a pesar de que las dos consisten en la aplicación de leyes a casos concretos; sin embargo, "la aplicación rigurosa y científica del derecho penal y del derecho privado, constituye un dominio distinto, una función del Estado naturalmente determinada por otras leyes", como señala Esmein.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1991, pág. 215.

Como se señaló anteriormente, Montesquieu se basa en la organización constitucional inglesa y en la teoría de John Locke, así en el año de 1748, publica su obra fundamental: *El Espíritu de las leyes* obra en la que expone la teoría de la división del poder para garantizar la libertad humana, que ha sido considerada como uno de los trabajos más importantes del siglo de la ilustración, con la que se inmortaliza y trasciende el autor.

En el libro XI capítulo VI del *Espíritu de las leyes*, Montesquieu asegura que *en cada Estado hay tres clases de poderes públicos: El poder Legislativo, el poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes y el poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. Por el poder Legislativo, el príncipe o magistrado hace las leyes temporales o definitivas o modifica o deroga las ya existentes. Por el ejecutivo hace la paz o la guerra, envía embajadores, establece la seguridad pública y la defensa contra el exterior, o previene invasiones. Por el poder Judicial castiga delitos y juzga las desavenencias o diferencias entre particulares.*<sup>17</sup> Estos tres poderes no deben de reunirse, ya que si las funciones legislativas y ejecutivas se reúnen en una misma persona, o corporación, no hay libertad porque se puede temer que el Monarca o el Senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas despóticamente.<sup>18</sup>

Como es sabido Montesquieu, reúne en un solo grupo de funciones las referidas a las relaciones exteriores y las de la seguridad interior que John Locke,

---

<sup>17</sup> Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Estudio preliminar de Daniel Moreno, México, Porrúa, 1982, pág.104. (col. Sepan Cuantos, núm. 191).

<sup>18</sup> Para este tratadista, la libertad es la tranquilidad del alma que proviene de la opinión que tiene cada persona. La libertad es el derecho de hacer lo que las leyes permiten y no prohíben.

<sup>18</sup> Montesquieu, *op. Cit.*, pág. 104.

había integrado, en el poder Federativo y Ejecutivo, respeta la función legislativa, sin advertir la intervención del rey, que era una peculiaridad en la actividad parlamentaria del sistema inglés.

Para Montesquieu es necesario encomendar dichas funciones a órganos distintos, como se comprende en el párrafo que cierra la primera parte del capítulo, al expresar: "Todo se perdería si el mismo hombre o el mismo cuerpo de principales o nobles o del pueblo, ejercieran los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o diferencias entre particulares".<sup>19</sup>

Al analizar a los órganos; encargados de realizar las funciones del Estado, Montesquieu expone la segunda parte de su teoría, que consiste en limitar recíprocamente los tres poderes, al mismo tiempo se evita la lucha entre ellos, o lo que es lo mismo, el poder es mantenido por los otros poderes, dentro de los límites de sus funciones, y que se denomina como un sistema de frenos y contra frenos, de pesos y contrapesos, en las actividades de cada uno de los poderes.

En conclusión, Montesquieu sustenta los tres poderes del Estado, el legislativo, el que hace las leyes; el ejecutivo, el que las ejecuta y el Poder Judicial, que es el poder de juzgar. También indica, que estos poderes deben de controlarse, o, como ha expresado Felipe Tena Ramírez. "Que por la naturaleza misma de las cosas el poder límite al poder...",<sup>20</sup> que el poder detenga al poder,<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> Tena Ramírez, Felipe, "La crisis de la División de Poderes", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo IX números 35-36, México, julio-diciembre de 1947, pág. 153.

<sup>21</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1965, pág. 217.

de esta manera se equilibran los poderes, los tres poderes del Estado, para asegurar o garantizar la libertad de los ciudadanos. En sí, la División de Poderes del ilustre francés tiene por objeto controlar el abuso del poder y garantizar la libertad de los ciudadanos, a través del equilibrio de los tres poderes. Esta teoría ha tenido gran influencia en el mundo, tan es así que la recoge el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano del año de 1789 del Estado Francés, en el que se afirma: "Toda sociedad en la cual no esta amparada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución".<sup>22</sup>

Por último, conviene poner en claro que se ha discutido mucho sobre la interpretación de la teoría de la división de poderes, puesto que unos opinan que esta separación de poderes es absoluta; mientras, otros manifiestan que dicha separación del poder es flexible, en donde hay coordinación e interdependencia entre estos poderes. Pero, haya sido una u otra la interpretación que se le haya dado a dicha teoría, consideramos que realmente los poderes se coordinan y mantienen una interdependencia entre si, esto es, que la separación es flexible, sin que se pierda el equilibrio entre dichos poderes del Estado, con el fin de garantizar la libertad de los ciudadanos.

Por otra parte, es necesario definir a la División de Poderes y consideramos que es aquella teoría que divide al poder público del Estado en tres poderes, el poder Legislativo, el poder Ejecutivo y el poder Judicial, lo cual no quiere decir que

---

<sup>22</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. Cit.*, pág. 369.

sean tres poderes soberanos,<sup>23</sup> sino más bien el termino poder debe ser entendido como función, como lo cita el maestro Mario de la Cueva,<sup>24</sup> y como prefiere llamarla Jean Dabin,<sup>25</sup> para evitar alguna confusión.

Entonces, el poder público del Estado, que es uno e indivisible, se manifiesta en tres funciones, que son: La función Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial. Ahora bien, todo poder está formado por un grupo de órganos a quienes se les encomienda el ejercicio de cada una de las funciones del Estado, para que de esta manera se evite concentrar el poder en un solo órgano estatal o en una sola persona, y se abuse del poder, es decir, para garantizar la libertad del hombre, de los ciudadanos, hay que desmembrar el poder público en tres funciones y encargarlas a distintos funcionarios que la ejerzan.

### **I.2.1. Poder público del Estado.**

Para León Cortiñas Peláez la función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y la realización de operaciones materiales tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico.<sup>26</sup> Los órganos de la administración pública suelen organizarse, mediante los mecanismos de la jerarquía o de la tutela, en sistemas orgánicos, a los cuales por lo general incumbe el ejercicio de

---

<sup>23</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1985, pág. 580.

<sup>24</sup> Cueva, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, prólogo de Jorge Carpizo, México, Porrúa, 1982, pág. 199.

<sup>25</sup> Jean Dabin, *Doctrina General del Estado*, traducción de González Uribe, Héctor y Jesús Toral Moreno, México, Jus, 1948, págs. 251 y ss.

<sup>26</sup> Cortiñas Peláez, León, "Finanzas públicos y administración contemporáneas (contribución al estudio del nuevo horizonte mexicano). en *Revista de Ciencias Jurídicas, publicaciones de la división de Ciencias Jurídicas de la ENEP-Acatlán*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 1992, pág. 53 y ss.

principio de una función del Poder Público como una porción orgánica competencial del principio, explicado a la inversa. Poder del Estado, es un órgano o sistema de órganos al que compete la exclusividad de principio, en el ejercicio de una función del Poder Público.

El Dr. Gabino Castrejón expone, que el poder Público puede definirse como el conjunto de los órganos en que se encuentra depositada la autoridad de los diferentes poderes del Estado.<sup>27</sup> Este conjunto de órganos tiene diversos deberes como son:

- a) Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no.
- b) Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso el estado que guardan sus respectivas ramas.
- c) Las cámaras podrán citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informan cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

---

<sup>27</sup> Castrejón García, Gabino E. *Derecho Administrativo*, México, Cárdenas Editos Distribuidos, 2000, pág. 12.

d) Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados, y de la mitad, si se trata de Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados se harán del conocimiento.

Es necesario para poder comprender este trabajo terminal, que se analice cada uno de los Poderes (funciones) que conforman el Poder Público, puesto que se tratan de funciones coordinadas y no de Poderes Soberanos independientes.

### **1. 2.2. Poder Legislativo.**

El derecho constitucional comparado establece que el detentador del Poder Legislativo es el Congreso o Parlamento, el cual es un organismo colegiado que representa a la nación que participa activamente en el proceso político, el cual desempeña fundamentalmente las funciones legislativas y control de gobierno.

El parlamento es una asamblea política<sup>\*</sup> que detenta el Poder, que puede ser integrado por una o dos cámaras, cuando se integra con una cámara se conforma el sistema Unicameral o Bicameral cuando son dos las cámaras según sea, el supuesto, incluso puede estar integrado por varias cámaras, siendo así, el sistema Pluricameral.

En un principio el Poder Legislativo fue Unicameral, con el tiempo se dividió en dos cámaras, consolidándose el Bicameralismo en el siglo XIV, en Inglaterra.

---

\* La asamblea política es el órgano colectivo compuesto por un número regular de miembros, de carácter, generalmente, deliberante, y representativo, que participa en el proceso de formación, adopción y/o ejecución de las decisiones del poder político.

Hubo Estados que no estaban de acuerdo con la división del parlamento en dos cámaras, entre estos países se encontraba Francia, que argumentó en el concepto Rousseauiano: "que si la nación era una, una debería de ser la representación". De ahí, que en las constituciones Francesas de 1791, 1793 y 1848, estuviera consagrado el sistema Unicameral, como manifiesta Burdeau,<sup>26</sup> pero, como decía León Duguit, "... si hay dos cámaras, no hay sino un parlamento".

Una vez consolidado el Bicameralismo en Inglaterra, pasó a las constituciones de otros estados que la tomaron como modelo, uno de ellos fue Estados Unidos, después a Francia, luego a Italia y Alemania. De esta manera se difundió tanto en países de occidente como de oriente, tal es el caso de Israel, Bálticos, Ghana, Corea del Sur y Vietnam del Sur, Japón, India y Pakistán, entre otros Estados.

Para llegar a adoptar el sistema Bicameral hay muchas causas, entre ellas está, el buen funcionamiento del órgano legislativo a través de la historia, otra es la división del parlamento para evitar el predominio de éste en perjuicio de los otros detentadores del poder público, lo que no significa que sean los únicos motivos, sino que ésto dependerá de la situación que viva cada uno de los Estados. El sistema Bicameral, para señalar a sus cámaras que la integran, emplea comúnmente los términos de primera y segunda cámara,<sup>\*</sup> o de cámara

---

<sup>26</sup> Burdeau, George, *Manual de Derecho Constitucional*, París, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, págs. 119, 125 y 141.

<sup>\*</sup> Se debe tener cuidado con el empleo de los términos primera y segunda cámara, pues, no en todos los países tienen el mismo sentido, ya que en éstos, se suele denominar primera a la cámara alta.

baja y cámara alta, también suelen denominarse como cámara común y de los lores o cámara de Diputados y Senadores.

La primera cámara representa al pueblo, mientras la segunda a los Estados Federados o como sostiene la doctrina clásica norteamericana, la segunda cámara son los embajadores de los Estados miembros de la unión.

La expresión parlamento es empleada por las asambleas legislativas, para señalar a la única cámara o a las dos cámaras que existen en los Estados, las cuales al reunirse para desarrollar su actividad común, adoptan diversos nombres, tales como, el Congreso en los Estados Unidos de América, así como en México, el *Soviet* Supremo en la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Asamblea Federal en Suiza y Parlamento en Inglaterra. Es en este último Estado, donde el término ha cobrado un significado característico y más amplio, que indica todo el conjunto de los órganos legislativos.

Cabe mencionar que la cámara de Diputados, o sea, la cámara baja se integra por miembros que son elegidos mediante el voto de los ciudadanos, mejor conocido como Sufragio Universal, en tanto la cámara de Senadores o Cámara alta, unas veces son designados por el poder moderador, otros a elección de ciertas corporaciones o al derecho propio de quienes ostentan determinados cargos, dignidades o categorías sociales. Esta dualidad de cámaras que integran el parlamento, en el sistema Bicameral da mayor seguridad y más garantías de que la actividad desplegada por este órgano será más prudente y tranquila, al mismo tiempo se limita al Poder Legislativo a fin de no predominar sobre los otros

dos poderes del Estado; pues, cada una de las cámaras se fiscaliza y limita, lo que ha permitido el buen juicio y que se termine con las resistencias o frenos que pudieran surgir para mantener la estabilidad en el gobierno al obtener una buena legislación; empero, ésta será consecuencia del estudio que haga cada una de las cámaras de los asuntos públicos que sean sometidos a las mismas, para procurar que las cámaras de Senadores y Diputados interpreten y atiendan los deseos del pueblo, manifestados por los diversos órganos; en fin, que se concilien las tendencias conservadoras radicales que existen en la sociedad.

Las Asambleas Legislativas en su organización jerárquica, tienen como director, moderador y arbitro, al presidente, órgano encargado de la dirección del trabajo parlamentario el cual representa la unidad de la cámara al exterior y dirige los debates y asegura el buen trabajo.

Como las asambleas tienen muchos miembros, ello hace imposible el estudio de todos los problemas de manera plenaria, por lo que se crean comisiones y secciones, para asegurar el estudio de todos los problemas y la preparación de los debates. Los parlamentarios prevén en sus reglamentos, la formación de comisiones que preparen informes de la materia en cuestión, para facilitar el estudio, deliberación y decisión de la cámara. Estas comisiones son de diverso tipo: permanentes, temporales y mixtas; y existen en ambas cámaras.

Las comisiones permanentes son especializadas en una rama determinada, como las finanzas, el interior y la economía, proceden al estudio de todos los proyectos relativos a esa rama; pero representan un peligro, pues generalmente

tienden a invadir la jurisdicción de la asamblea y del Ejecutivo. Las comisiones temporales, son construidas para estudiar cada proyecto y una vez realizado desaparecen. Las asambleas se han visto obligadas a reglamentar el uso de la palabra como el tiempo, para garantizar los debates.

El tiempo durante el cual las cámaras desarrollan su actividad, se conoce como legislatura, que es el período en el cual tienen sesiones ordinarias las asambleas parlamentarias, mismas que se fijan en la Constitución de cada país, al señalar la apertura y clausura de las asambleas, o bien, extraordinarias cuya convocatoria se atribuye al ejecutivo, para atender eventos excepcionales.

Por otro lado, cuando se quiere hacer responsable a algún parlamentario de infracciones penales de derecho común, se necesita la autorización previa de las cámaras, debido a que éstos gozan de inmunidades parlamentarias o fuero Constitucional. En este sentido, cuando los Diputados son irresponsables durante el ejercicio de su mandato, se les persigue por los actos realizados, o cuando los actos son realizados fuera de sus funciones, los parlamentarios se benefician de la "inviolabilidad" que tienen como fin de evitar que el gobierno emprenda persecuciones injustificadas contra sus adversarios para impedirles tomar parte en los debates. Por último, el parlamento puede levantar la inmunidad que tiene el parlamentario presunto delincuente en todo momento, por votación, determinando que se debe desaforar y proceder a su enjuiciamiento.

### 1.2.3. Poder Ejecutivo.

Consideramos previamente a examinar las decisiones de un órgano administrativo, como lo es el Consejo de la Judicatura Federal, dentro de un órgano formalmente Judicial, y dado a que sus funciones en principio son actos jurisdiccionales, nadie puede negar que los actos de este órgano son eminentemente materiales administrativos, razón por lo cual es necesario que tomemos en cuenta la definición que nos expone el tratadista León Cortiñas Pelaes.<sup>29</sup> La función administrativa es la única que no puede contentarse con la simple comisión de actos jurídicos, pues su plenitud exige la ejecución de los mismos mediante operaciones materiales. Por ello la define a la función administrativa "como una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y su ejecución mediante operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los cometidos del poder público, impuestos a la Administración, por la Constitución y demás reglas subordinados del ordenamiento jurídico".

Además el Poder Ejecutivo debido a la forma de gobierno, se deposita en un funcionario llamado presidente o en un cuerpo colegiado, denominado gabinete. Al depositarse el poder ejecutivo en un presidente o en un gabinete.

El presidente como titular de un órgano supremo del Estado, tiene facultades para nombrar y remover libremente a un cierto número de colaboradores inmediatos, los que conforman su gabinete y se encargan de

---

<sup>29</sup> *Idem.*

atender y despachar los diversos ramos de la Administración Pública del Estado. Estos colaboradores más cercanos del presidente son los secretarios de Estado, los cuales no pertenecen al congreso o asamblea legislativa, sino que fungen como auxiliares, asesores u orientadores del presidente en los distintos ramos de la administración pública. Tales auxiliares no forman un conjunto distinto del Ejecutivo y no tienen acceso a las cámaras, es decir, están sujetos al régimen de incompatibilidades, según expresa Hauriou y forman parte de la centralización administrativa.

El presidente es la persona que tiene la representación interna y externa del Estado, de ahí que se señale como "jefe del Estado y de gobierno" palabra que no tiene vínculo alguno con los términos de autócrata, tirano o dictador. Como jefe de Estado, el presidente tiene en sus manos los actos políticos decisivos del país, como son las actividades de planeación socio-económicas en beneficio del pueblo, así como afrontar la problemática que se le presente, y actos administrativos e incluso las decisiones militares fundamentales, como jefe nato del ejército.

En el poder ejecutivo se han presentado una serie de dificultades que son necesarias manifestar por su importancia, y una de ellas es la siguiente: Este poder en su carácter de función ha sido calificado como poder Administrativo, o sea, función administrativa como señalan los tratadistas Jorge Jellinek y León Duguit. Pero, también se ha denominado como función gubernativa, como prefiere llamarla Jean Dabin, después de haber desechado la designación de función

ejecutiva, no obstante, admite que puede llamarse administrativa; empero, considera que esta expresión es impropia, porque la "administración", es un vocablo que se debe de reservar para el trabajo ordinario y secundario.

Es sabido que bajo la función ejecutiva se agrupan actos muy variados y ricos, lo que origina la indefinición de dicha función, ante tal evento, un sector ha optado por el argumento de la exclusión, es decir, que dentro de la actividad del Estado, una vez que se quitan las funciones legislativa y judicial, lo que queda es la función ejecutiva. Entre estos autores se encuentra el tratadista alemán Jorge Jellinek, quien afirma que: "ha habido grandes épocas en la historia en las que la legislación era completamente desconocida. En la evolución social, pueden igualmente hallarse largos periodos de tiempo en los que ninguna circunstancia ha necesitado el juez mostrar su actividad. Pero la administración, que contiene en sí ya el Gobierno, necesita ser ejercida. Sin ella, el Estado no podría existir ni un momento. Se podrá concebir un Estado despótico sin leyes ni jueces; pero, un Estado sin administración sería la anarquía. La Administración, por tanto, es la función más comprensiva. Toda preparación de las leyes le compete a ella; la actividad del juez ella la apoya, y, por último, ella es la que asegura la ejecución de las decisiones judiciales. Aun históricamente, se muestra la administración como función es fundamental. Por lo que, esto puede designarse como administración toda la actividad del Estado que queda, una vez separada la legislación y la actividad jurisdiccional.<sup>30</sup> Otro grupo de la doctrina sostiene que el principio negativo, carece de valor científico y no proporciona elementos para

---

<sup>30</sup> Jellinek, George, *Teoría general del Estado*, traducción de Fernando de los Ríos Urruti, Buenos Aires, Albatros, 1970, págs. 498-499.

distinguir de manera clara y específica entre las funciones estatales. En igualdad de circunstancias se encuentra la definición formal, o sea, aquella que se está al órgano que la ejecuta, es el poder ejecutivo, ya que ese poder realiza funciones legislativas y jurisdiccionales en su caso, conforme lo establezcan las normas fundamentales u ordinarias.

#### **1.2.4. Poder Judicial.**

El poder Judicial es uno de los tres poderes del Estado que al dividirse como función pública da origen a la función jurisdiccional, con esto, no se rompe la unidad estatal, porque esta unidad es una unidad de fines; más bien, de órganos, y ésta es consecuencia de aquella. Los fines le dan sentido a las funciones y con ellas a los órganos, sin olvidar que el Estado no se reduce a los órganos.

Los elementos que integran a tal poder son los tribunales y jueces, denominados también como magistrados en el sentido amplio de la palabra.\* Todos los magistrados son Servidores del Estado, que tienen facultades limitadas por la ley, lo que impide la arbitrariedad judicial, y permite que surjan las garantías que rodean el ejercicio de esta función. Estos miembros son de distintas categorías, que varían por la función que les está asignada, como por la jerarquía que les corresponde. Definitivamente, lo que realmente distingue a los jueces es

---

\* Hay que reconocer que con el término de máxima magistratura, se denomina en algunos países al *presidente de la República*.

la competencia, que es la medida de poder o facultad otorgada a un órgano judicial para atender de determinado asunto,<sup>31</sup> o sea, el límite de jurisdicción.

En cuanto a la competencia se han seguido cuatro criterios tradicionalmente para distinguir a los órganos, así que son los que consideran a los jueces *por el grado*, entre los que están los jueces únicos, que pueden ejercer de manera individual mejor conocidos como de primera instancia, normalmente los jueces de segundo grado son colegiados con objeto de facilitar el estudio de los problemas, para evitar el error humano. Es por ello, que todo tribunal colegiado debe contar con un número impar de jueces individuales para hacer posible que la mayoría imponga su criterio, como voluntad del Estado. También hay jueces ordinarios y especiales como son penales y civiles, dentro de éstos últimos, se suele hacer otra distinción *en razón a la materia* como son los jueces mercantiles, laborales y administrativos, y jueces profesionales y legos (como el caso del jurado popular); jueces *en razón al territorio* que son los Federales y locales, y *por la cuantía* o importancia del asunto, e incluso por la persona, como es el caso de la jurisdicción militar.

El poder judicial, no siempre fue considerado como tal, y mucho se discutió en la doctrina si realmente era un verdadero poder.

En la antigüedad el poder judicial estaba en las manos del jefe de Estado o de sus agentes. En Atenas, las asambleas populares, que legislaban y se

---

<sup>31</sup> Piña Rafael de y Castillo Larrañaga, José, *Institucional de Derecho Procesal Civil*, México, Porrúa, 1969, pág. 68.

inmiscuían en la administración, juzgaban ciertos crímenes; por más que, hubiese tribunales de Justicia, con atribuciones específicas, como apunta Glotz. En Roma, cabía a los pretores ministrar justicia; sin embargo, en ciertos casos, el Senado y el propio Cónsul no lo hacían, como anotan Coulanges y Teodoro Mommsen. La magistratura era electiva y a veces gratuita.

En el Estado medieval y moderno, la justicia era distribuida en nombre del rey, por los barones o por los príncipes de la Iglesia incluso por el propio monarca, por lo que los jueces no tenían independencia, a pesar de que actuaban con mucho arbitrio, siendo en los siglos XVII y XVIII, que las delegaciones reales ministraban la justicia, como los *parlamentos*, en Francia, y los *Juris*, o la cámara de los *Lores*, en Inglaterra. Los jueces no tenían independencia, razón por la que se le subsumía en el poder ejecutivo.

Ciertamente, en Francia con la revolución francesa se reconoce autonomía al Poder Judicial, es decir, que administra justicia por acto de soberanía, y no como hasta entonces acontecía, que la justicia era dada por favor real. Dicha revolución adopta la teoría de la división del poder de Montesquieu, en la que el Poder Judicial adquiere el carácter de un auténtico poder y una situación de igualdad frente a los demás poderes. Situación que se plasma en las constituciones francesas de 1791, 1793 y del año III, e incluso la del año VIII y sus modificaciones, lo que no hicieron las cartas de 1814 y 1830.

Este poder carece de mando, no posee la fuerza material necesaria; puesto que para cumplir sus resoluciones necesita de otro poder; pero, sí posee la fuerza

del derecho. Sin embargo, esta función es esencial y no se puede atribuir a otro poder, se le ha reconocido su existencia en todas las constituciones, a través de una declaración constitucional.

Evidentemente, el Poder Judicial ha sido reconocido como poder en las constituciones a través de una declaración constitucional, que es consecuencia de la aceptación del principio de la división de poderes, o mejor dicho, por que los Estados modernos se constituyeron sobre la base de la división de poderes, que ha funcionado de manera diferente en cada uno de éstos; si bien, siempre se ha advertido que el Poder Judicial, por su función concreta, es el más débil de todos los poderes como lo percibió Hamilton en "El Federalista", por lo que recomendaba ponerlo con todo cuidado, en condiciones de defenderse contra el ataque de los otros;<sup>32</sup> en virtud de que los poderes (legislativo y ejecutivo) disponen de la mayor parte de la fuerza pública. Dada esta debilidad el poder judicial se forma con base en la dependencia e independencia de los otros órganos del Estado, pues los funcionarios o representantes judiciales dependen de otros órganos de poder del Estado, que son quienes los designan como se ve en la siguientes formas:

Dentro de los tipos de designación de los funcionarios del poder judicial, podemos señalar los siguientes: "El que es designado por el Poder Ejecutivo; por el Poder Legislativo (en el caso Mexicano el Poder Ejecutivo presenta al Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia, siendo

---

<sup>32</sup> *El Federalista*, los ochenta y cinco ensayos que Hamilton, Madison y Jay escribieron en apoyo de la Constitución norteamericana, prólogo y versión directa por Gustavo R., Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pág. 205.

nombrados por el Senado, con base en los artículos 76 fracc. VIII, 89 fracc. XVIII y 96 Constitucionales) y por el Poder Judicial (en México es la Judicatura quien nombra a los Magistrados Colegiados y a los Unitarios de Circuito, así como a los jueces de Distrito, en términos del artículo 97 Constitucional); el de elección popular (sufragio universal), votación popular, como en Suiza y en la Antigua Unión soviética; la que realiza el gobierno, como es el caso de Francia". Cabe mencionar a León Duguit, cuando dice: "... los magistrados son, como en Francia, nombrados por el gobierno, en donde el único elemento que puede asegurar independencia y la autonomía del orden judicial, es la inamovilidad, y hacer de él un tercer Poder".<sup>33</sup> A últimas fechas se ha combinado este sistema con la participación del cuerpo judicial, siendo la judicatura quien participa en la elección de los jueces. De igual manera existe otro tipo de designación de los funcionarios del poder judicial que, es la que realizan los parlamentos, como es el caso de Suiza.

La separación de poderes propicia la especialización de funciones, la legislativa, la ejecutiva y la judicial; cada una de las funciones del Estado se confieren a determinados órganos estatales, pero, no con exclusividad, sino de tal manera que estos pueden ejercer funciones que no se comprenden en su naturaleza formal. De aquí, que estas funciones se dividan en funciones formales y materiales. En las funciones formales, todo acto de autoridad se califica por el órgano que la realiza; mientras las funciones materiales, no dependen del órgano que las realiza, sino de la esencia del acto, independientemente del órgano que lo

---

<sup>33</sup> Pallares, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, México, Porrúa, 1956, pág. 321.

realice. Así, en el momento en que la Suprema Corte de Justicia expide su reglamento interno, se está frente a una función materialmente legislativa; pero, formalmente es una función Judicial. Por eso, concordamos con Jorge Jellinek, cuando dice, que jamás podrán identificarse subjetivamente las funciones materiales y las formales, porque si teóricamente se puede establecer con claridad una línea divisoria, en la realidad no es posible.

La función jurisdiccional como una de las funciones fundamentales estatales, que tiene como actividad esencial resolver los conflictos concretos o particulares que se le someten a su competencia, por violación de una norma de derecho o una situación de hecho; conforme a la ley, al aplicar el derecho. En consecuencia, a esta función le compete ejecutar la ley, con efectos y fines distintos a los de la función ejecutiva, es un control constitucional de las funciones legislativas o ejecutivas.

## CAPÍTULO II.

### II. El Consejo de la Judicatura Federal.

#### 2. 1. Concepto.

La Constitución Federal, en su artículo 100, expone 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.”

#### 2. 2. Naturaleza Jurídica.

Las teorías y posturas que tratan de esclarecer la naturaleza del Consejo de la Judicatura Federal son variadas, y van desde aquellas que lo consideran como un órgano desconcentrado<sup>34</sup> y otras que lo consideran como superior jerárquico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Si partimos de la ciencia de la administración, que analiza y organiza a la administración pública, principalmente en centralizada, desconcentrada y descentralizada, a partir de la relación que guardan los órganos administrativos con el titular del Poder Ejecutivo,<sup>35</sup> determinaremos si el Consejo de la Judicatura

---

<sup>34</sup> Exposición de Motivos que envió el presidente Ernesto Zedillo Ponce León al Honorable Congreso de la Unión del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Federal de Procedimientos Civiles*, México, 1994, pág. 8.

<sup>35</sup> Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo/1er. y 2o. Curso* 3a ed. México, Harla, 1996, págs. 37-39.

puede considerarse o no como un órgano desconcentrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Derecho Administrativo, se ha encargado del estudio de las formas de organización administrativa, y una de tantas clasificaciones es la siguiente.<sup>36</sup>

1. *Centralizada*. Se constituye por los órganos que dependen inmediata y directamente del titular del Poder Ejecutivo.
2. *Paraestatal-desconcentrada*. Los entes que guardan relación jerárquica con algún órgano centralizado, pero existe cierta libertad en lo que respecta a su actuación técnica.
3. *Paraestatal-descentralizada*. Se estructura por entes con personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado, así como con patrimonio propio.

La desconcentración, en derecho administrativo, tradicionalmente se ha considerado como una forma de organización de la administración pública, para realizar funciones propiamente administrativas, al gozar de cierta libertad de acción en el aspecto técnico, en alguna función que es de la competencia del órgano centralizado, del cual van a depender dichos entes.<sup>37</sup> Por consiguiente, la desconcentración es una forma jurídico-administrativa en que se organiza la

---

<sup>36</sup> *Idem.*, págs. 40-41.

<sup>37</sup> *Idem.*, pág. 110.

administración pública para lograr sus fines, pero tiene ciertas características que los distinguen, aunque pertenezcan a un órgano administrativo centralizado.<sup>38</sup>

Los órganos desconcentrados son creados por una ley o decreto del Congreso de la Unión o por reglamento o decreto presidencial, los cuales pueden ser desconcentrados por materia o por territorio, en este sentido, la desconcentración administrativa constituye una forma de organización de los entes públicos, que tienen cierta autonomía técnica y funcional en el ámbito de su competencia, aun cuando jerárquicamente dependen de un órgano centralizado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 17 otorga la autonomía técnica que implica la libertad de acción que tiene el órgano desconcentrado, al que se le han atribuido facultades de decisión y ejecución agotadas o limitadas, puesto que existe un nexo de jerarquía con el órgano centralizado, toda vez que deben actuar apegados a las atribuciones del órgano del cual dependen, que sin la anuencia de éste, no pueden tomar decisiones trascendentales, es decir, propias.<sup>39</sup>

Los organismos desconcentrados son por naturaleza centralizados, pero con una fisonomía propia que los distingue,<sup>40</sup> por consiguiente se encuentran subordinados jerárquicamente al órgano centralizado, el cual tendrá sobre éstos los siguientes poderes:

---

<sup>38</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, págs. 159-160.

<sup>39</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo/1er. Curso*, 12a., edición, Porrúa, México, 1995, pp. 480-481.

<sup>40</sup> Nava Negrete, Alfonso, *op. Cit.*, págs. 159-160.

- \* *Decisión.*- el superior indicará en qué sentido habrá de actuar el órgano desconcentrado, al emitir sus determinaciones.
- \* *Nombramiento.*- el superior designará a los empleados subalternos y los puede remover libremente.
- \* *Mando.*- facultad para ordenar al inferior en qué sentido debe emitir un acto administrativo.
- \* *Revisión.*- poder para examinar los actos de los subalternos, a efecto de corregirlos, confirmarlos o cancelarlos.
- \* *Vigilancia.*- mantener el control de la actuación del órgano inferior desconcentrado.
- \* *Disciplinario.*- facultad para sancionar el incumplimiento de las atribuciones asignadas en la ley o decreto.

Por tanto, los órganos desconcentrados al estar jerárquicamente subordinados e incluso formar parte de los órganos centralizados, no llegan a tener personalidad jurídica propia, debido a las siguientes características:

- Forman parte de la centralización administrativa.
- Se encuentran jerárquicamente subordinados a un órgano centralizado.
- Ejercen cierta libertad en su actuación técnica.

- Se crean por una ley o decreto del Congreso de la Unión, o vía reglamento o decreto del presidente.
- No tienen personalidad jurídica propia.

El Consejo de la Judicatura Federal, no puede considerarse como un órgano desconcentrado del Poder Judicial, pues la Carta Magna en su artículo 94, es muy tajante al disponer que éste se ejerce por la Suprema Corte de Justicia, por los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito, es decir, se integra por un cúmulo de órganos jurisdiccionales, que están representados por el Presidente de la Suprema Corte,<sup>41</sup> sin que éste goce de un poder de mando absoluto, como sucede en la administración pública, donde el Poder Ejecutivo, está representado por el Presidente de la República, el cual es considerado como la máxima autoridad de dicho poder público.<sup>42</sup>

Por tanto, el Consejo que estudiamos **no puede ser un desconcentrado de todos los órganos jurisdiccionales que integran al Poder Judicial de la Federación**, puesto que en el mismo, no existe una jerarquía de supraordinación, sino una estructura donde a cada órgano jurisdiccional se le ha atribuido específicamente un ámbito de competencia.

Sin embargo, queda la duda, si podrá considerarse como un desconcentrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puesto que antes

---

<sup>41</sup> Conforme lo dispuesto por la fracción I, del artículo 14, de la *Ley Orgánica de la Administración Pública*, el presidente de la Suprema Corte, representa a dicho órgano, además de encargarse de su administración.

<sup>42</sup> Nava Negrete, Alfonso, *op. Cit.*, págs. 132-140.

de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y cuatro, la cual crea al Consejo de la Judicatura Federal, aquélla realizaba las funciones administrativas y de vigilancia del Poder Judicial Federal.

Con la creación del Consejo de la Judicatura Federal, a éste, se le atribuyeron las facultades de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, que con antelación ejercía la Suprema Corte mediante la Comisión de Gobierno y Administración, lo cual no implica que exista una delegación de facultades, puesto que para hablar de *la delegación de facultades vía desconcentración*, éstas deben estar atribuidas en principio a la Suprema Corte.

Las facultades materialmente administrativas que tenía la Suprema Corte de Justicia, por disposición legal, se le atribuyeron al Consejo de la Judicatura Federal, sin que ésta las tenga en su ámbito de competencia, requisito necesario para que se dé la desconcentración, esto es, para que exista *la delegación de facultades vía desconcentración*, se requiere que el superior jerárquico tenga en su competencia dichas facultades, las cuales delegará a un órgano que le es subordinado pero sin perderlas.

Por otra parte, si bien es cierto, el Consejo de la Judicatura Federal se encuentra en cierta medida subordinado a la Suprema Corte de Justicia, ésta no influye en todas las decisiones de aquél, sino en la medida en que está facultada para solicitar al mismo la expedición de acuerdos generales para el adecuado

ejercicio de la función jurisdiccional, y en su caso, revocar los que haya aprobado, siempre que sean cuando menos ocho votos de los ministros en pleno.

De acuerdo a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia no tiene el poder para nombrar a todos los consejeros; actuando en pleno, designa únicamente a tres consejeros, por lo que la Cámara de Senadores designará a dos y el Poder Ejecutivo, solo a un consejero.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia no cuenta con el poder de mando o decisión que determine la existencia de una relación jerárquica; ya que el órgano superior debe indicar al inferior el sentido de sus resoluciones, y en el caso del Consejo, sus facultades están previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que puede actuar con plena independencia y tomar las decisiones en el sentido que considere conveniente, y no por influencia o determinación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

El artículo 100, párrafo noveno de la Constitución Federal estableció el principio de definitividad, al determinar que: *"las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno"*, por lo que dichas resoluciones, no pueden ser revisadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, excepto tratándose de la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, contra las que procede el recurso de revisión administrativa ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, quien sólo verificará que hayan sido adoptadas

conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los acuerdos generales que haya expedido el Consejo de la Judicatura Federal, en donde se regulen los requisitos formales de las resoluciones impugnadas.

El Consejo de la Judicatura Federal tiene atribuido un ámbito de competencia que se encuentra establecido en la Carta Magna y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; mediante el ejercicio de sus facultades, se concluye que tiene personalidad jurídica entendida como la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones, aunque tratándose de personas morales, el origen y fundamento de la personalidad jurídica se encuentra en el ordenamiento jurídico, en el que se determina el reconocimiento de la misma.<sup>43</sup>

La personalidad jurídica implica la aptitud para ser sujeto, activo o pasivo, de relaciones jurídicas o actos jurídicos. Lo cual requiere analizar la capacidad de goce y de ejercicio; la primera se define como la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones, en cambio la capacidad de ejercicio, es la aptitud de la persona para ejercitar sus derechos, contraer y cumplir con sus obligaciones.<sup>44</sup>

No obstante, de que la capacidad de goce en las personas morales es limitada en razón de su objeto, naturaleza y fines,<sup>45</sup> el Consejo de la Judicatura Federal está facultado para adquirir bienes muebles e inmuebles, con la finalidad

---

<sup>43</sup> Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, *Derecho Civil, Parte General, Personas, Cosas, Negocio Jurídico e Invalidez*, 4a. ed., México, Porrúa, 1994, págs. 129-130.

<sup>44</sup> *Idem.*, págs.129-133, 166-167 y 176.

<sup>45</sup> *Idem.*, págs. 288-289.

de cumplir las funciones atribuidas al mismo; razones por las que debe proveer de los bienes y servicios que requieren los órganos jurisdiccionales y áreas administrativas, para el desarrollo de sus funciones.

Conforme al Acuerdo General número 32/1998, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que fija las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública en el Consejo de la Judicatura Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 constitucional,<sup>46</sup> publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de septiembre de mil novecientos noventa y ocho; el Consejo de la Judicatura Federal por conducto de la Comisión de Administración y de la Secretaría Ejecutiva de Administración, puede celebrar contratos administrativos para las adquisiciones y arrendamientos de bienes, prestación de servicios y contratación de obra pública, en ejercicio del presupuesto de egresos asignado al Poder Judicial de la Federación, por tanto, para ejercer dichas facultades se le ha conferido personalidad jurídica, puesto que, para ser parte en los contratos se requiere de la misma.<sup>47</sup>

Al tener personalidad jurídica propia el Consejo de la Judicatura Federal, se descarta la posibilidad de considerarlo como un órgano desconcentrado de la

---

<sup>46</sup> El artículo 134 Constitucional establece que "Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados".

<sup>47</sup> A pesar de considerarse como contratos administrativos, se establece en el artículo noveno, del acuerdo general número 32/1988, que los mismos se regirán por el artículo 134 de la *Constitución Política, la Ley Orgánica del Poder Judicial*, el acuerdo general 32/1998 y de manera supletoria, por los principios generales del derecho administrativo, el *Código Civil* para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia de fuero federal y el *Código Federal de Procedimientos Civiles*.

En dicho artículo no se establece como ordenamiento aplicable la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, que conforme al artículo 1o. de dicho ordenamiento, sólo se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunado a que ésta no cuenta, dentro de su ámbito de competencia, con las facultades de administración, vigilancia y disciplina sobre el Poder Judicial, sino solo en su interior, por lo que no puede delegarlas al Consejo de la Judicatura Federal, condición necesaria para que exista la figura de la desconcentración.

Por otro lado, también dicen que el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano constitucional autónomo, por tanto, pudiera constituirse como superior jerárquico de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, los órganos constitucionales autónomos son “aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución Federal y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado, representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales, son órganos de defensa constitucional y de la democracia, por lo que, es preciso que estén contemplados en la Constitución a fin de que regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.”<sup>48</sup>

Los órganos constitucionales autónomos, constituyen un verdadero poder dentro del Estado, cuyas resoluciones tienen el carácter de definitivas, por lo que son inmodificables por los otros órganos públicos.

---

<sup>48</sup> Cárdenas Gracia, Jalme F., *Una Constitución para la Democracia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, págs. 244-245.

Cárdenas Gracia, señala que se encuentra, entre los rasgos característicos de los órganos autónomos, los siguientes:<sup>49</sup>

- \* *Inmediatez*.- su estructura debe estar establecida y regulada directamente en la Constitución.
- \* *Esencialidad*.- son órganos necesarios para el desarrollo democrático del Estado.
- \* *Dirección de Política*.- participan en la dirección política del Estado, puesto que intervienen directamente en la toma de decisiones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales.
- \* *Igualdad jerárquica*.- la relación con los otros poderes del Estado, es de coordinación en la toma de decisiones, sin estar subordinados a ningún otro poder público del Estado, por lo que sus decisiones son definitivas, y no pueden ser revisadas por otro órgano.
- \* *Autonomía*.- poseen autonomía orgánica, funcional y presupuestaria.

Santi Romano, parte de la posición que el órgano asume frente al Estado asimismo considera como un órgano constitucional a aquéllos que forman parte de la organización del Estado y no se encuentran subordinados a ningún otro poder.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> *Idem*. págs. 246-252.

<sup>50</sup> Terol Becerra, Manuel José, *El Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, Didot. Centro de Estudios Constitucionales, 1990, págs. 143-144.

García Pelayo, señala que un órgano constitucional, no recibe tal calidad por el hecho de que la Constitución Política determine su composición, el método de designación de sus miembros, su *status* institucional y su competencia, sino que debe colaborar en la política del Estado, en la participación de la soberanía conferida a los tres poderes clásicos, es decir, debe participar en las decisiones del Estado.<sup>51</sup>

Algunos tratadistas, señalan que a partir de 1988, en el sistema jurídico mexicano, se han creado órganos a los que se les ha atribuido autonomía técnica y de gestión, pero que no han sido instituidos dentro de la estructura de alguno de los poderes públicos del Estado, como el Instituto Federal Electoral (artículo 41 constitucional), así como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 102-B constitucional),<sup>52</sup> empero al Consejo de la Judicatura Federal, no se le debe considerar como un órgano constitucional autónomo, puesto que, por disposición constitucional, es un órgano que pertenece al Poder Judicial de la Federación, y como tal, ejerce las facultades administrativas del mismo.

Según García Pelayo, el hecho de que la Constitución Política, determine la integración, estructura y organización del Consejo de la Judicatura Federal, no implica que sea considerado como un órgano constitucional autónomo, ya que para tener tal calidad, no basta que se enumeren sus atribuciones en la

---

<sup>51</sup> *Idem*, págs. 144-145.

<sup>52</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. Cit.*, págs. 621-628.

Constitución, sino que contribuya en las decisiones del Estado, por lo tanto, solamente debe considerársele como un órgano constitucionalmente relevante.<sup>53</sup>

No obstante, de que el Consejo de la Judicatura Federal tenga independencia técnica y de gestión para emitir sus resoluciones, las características de un órgano autónomo, se encuentra, en cierta medida, subordinado a la Suprema Corte de Justicia, puesto que ésta tiene la facultad, por disposición constitucional, para revisar las decisiones de aquél, tratándose de la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados de Circuito y jueces de Distrito.

En este sentido al no poder determinar al Consejo de la Judicatura Federal como un órgano desconcentrado, ni como un órgano constitucional autónomo, hay que partir de las facultades que la Constitución Política le ha atribuido para vislumbrar su naturaleza jurídica.

El Consejo de la Judicatura Federal se creó, a partir de la reforma de 1994, como depositario del ejercicio del Poder Judicial Federal, al que se le transfirieron las facultades en materia administrativa que le correspondían a la Suprema Corte de Justicia, como una necesidad práctica de dividir el trabajo que esta última tenía en su ámbito de competencia y, con ello, aligerar la carga de trabajo, enfocándose exclusivamente a resolver cuestiones de carácter jurisdiccional, aunque conserven ciertas facultades administrativas en su interior.

---

<sup>53</sup> Terol Becerra, Manuel José., *op. Cit.*, págs. 146 y 154.

Con la reforma de 1999, se estableció que el ejercicio del Poder Judicial, ya no recae en el Consejo de la Judicatura Federal, pero éste no deja de ser un órgano que pertenece al mismo, encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral de la Federación, con lo cual se le dio el carácter de órgano administrativo.

En estos términos, el Consejo de la Judicatura debe considerarse como un órgano administrativo, toda vez que se encarga de la administración de los Tribunales Jurisdiccionales Federales; aun cuando dentro de su ámbito de competencia, está facultado para realizar también actos materialmente legislativos como emitir acuerdos generales para regular su funcionamiento y el de los órganos jurisdiccionales, al tratarse de conflictos laborales.

El Consejo de la Judicatura Federal, al ser un órgano del Poder Judicial de la Federación, con independencia técnica y de gestión para emitir sus resoluciones, puede actuar con tales características, sólo en el ámbito de competencia conferido por la Constitución Política, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los acuerdos generales que emita el Pleno del mismo.

No obstante, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se le han atribuido algunas facultades, mediante las cuales llega a controlar la actuación del Consejo de la Judicatura Federal, se mencionan entre otras, las siguientes:

- a) El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, tiene la obligación de velar en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación e independencia de sus miembros;<sup>54</sup> asimismo esta obligación la tiene atribuida el Consejo de la Judicatura Federal,<sup>55</sup> por lo que ambos órganos decidieron coordinarse a través del *Acuerdo General Conjunto del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal 1/1997*, que crea la Comisión Conjunta para garantizar y fortalecer la autonomía de los órganos e independencia de los integrantes del Poder Judicial de la Federación.<sup>56</sup>
- b) El Pleno de la Corte, podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, verificar si ha transgredido una garantía individual; para iniciar, en su caso, el procedimiento administrativo para determinar la responsabilidad en que haya incurrido, así como lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 97, párrafo segundo.
- c) El Pleno del máximo tribunal, conocerá y dirimirá cualquier controversia que se suscite dentro del Poder Judicial de la Federación, con motivo de la interpretación y aplicación de lo dispuesto por los artículos 94, 97, 100 y 101,

---

<sup>54</sup> *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, artículo 11.

<sup>55</sup> *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, artículo 68.

<sup>56</sup> *El Acuerdo General Conjunto 1/1997*, se firmó a petición del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejercicio de la facultad conferida por la fracción XV, del artículo 11, de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, que establece el pleno podrá "...solicitar la intervención del Consejo de la Judicatura Federal siempre que sea necesario para la adecuada coordinación y funcionamiento entre los órganos del Poder Judicial de la Federación".

- d) de la Constitución Política, así como lo expuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, razones por las cuales, tendrá la última decisión sobre el ejercicio de las facultades y atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal.<sup>57</sup>
- e) Las decisiones del Consejo son definitivas e inatacables, sin proceder juicio ni recurso alguno en contra de las mismas, excepto, al tratarse de la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, las cuales podrán ser revisadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, con impedimento de su Presidente por ser también del Consejo de la Judicatura Federal a través de la interposición del recurso de revisión administrativa, para el efecto de verificar que hayan sido adoptadas conforme a las disposiciones legales expuestas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 100, párrafo noveno.
- f) El Consejo de la Judicatura Federal está facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones; no obstante, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia podrá solicitarle que expida los acuerdos generales que considere necesarios para el adecuado ejercicio de las funciones jurisdiccionales federales; asimismo, podrá revocar aquellos que hayan sido aprobados por el Consejo de la Justicia Federal, por mayoría de cuando menos ocho votos de los ministros (con impedimento del presidente),

---

<sup>57</sup> *Ley Orgánica del Poder Judicial*, artículo 11, fracción IX.

señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 100, párrafo octavo.

Por otra parte, al Consejo de la Judicatura Federal, no se le puede determinar como un órgano que se encarga del autogobierno del Poder Judicial, puesto que implica la gestión de intereses propios<sup>58</sup> y para hacerlo, debe integrarse exclusivamente por consejeros designados por la Suprema Corte de Justicia, sin la intervención de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que éstos intervienen por disposición constitucional, en el proceso de integración del Consejo.

En estos términos, al Consejo de la Judicatura Federal, debe considerársele como un órgano auxiliar especializado, cuya principal función es la administración de los órganos jurisdiccionales federales, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral de la Federación; se encuentra en cierta medida, subordinado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puesto que ésta cuenta con la facultad de solicitar al Consejo la expedición de acuerdos generales que considere necesarios para asegurar el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal; asimismo, puede revocar a los que ya haya aprobado, por mayoría de cuando menos ocho votos, aunado a que se le ha facultado para revisar determinadas resoluciones del Consejo, debido a la importancia y trascendencia de las mismas, por lo que éste es considerado como un órgano de apoyo especializado en las funciones administrativas, cuya principal

---

<sup>58</sup> Terol Becerra, Manuel José, *op. Cit.*, págs. 157-158.

misión es vigilar la autonomía e independencia de los órganos jurisdiccionales, además de administrar y vigilar el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación.<sup>59</sup>

### **2. 3. Definiciones.**

Al establecerse en el párrafo primero, del artículo 100, de la Constitución Política, 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”, que por sus características, tal parecería que es un órgano desconcentrado del Poder Judicial, como ya se expuso.

Se puede conceptualizar al Consejo de la Judicatura Federal como un conjunto de órganos relacionados entre sí, ubicado dentro de la estructura del Poder Judicial de la Federación, encargado de su administración, además de vigilar su funcionamiento de los Tribunales Colegiados y Juzgados de Distrito, así como la disciplina de los miembros de estos órganos jurisdiccionales.

Ahora bien, definir al Consejo de la Judicatura Federal implica involucrarse desde las simples fórmulas de conceptualización por cada uno de los términos que componen el enunciado, hasta escudriñar su naturaleza para así establecer una definición lo cual ya se hizo con anterioridad.

---

<sup>59</sup> Góngora Pimentel, Genaro David, *Palabras pronunciadas por el ministro presidente, durante la toma de protesta de los Consejeros de la Judicatura Federal en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Lex/Difusión y análisis”, Año V, No. 50, agosto, 1999, pág. 6.*

**Consejo** en latín es *consilium*, que significa reunión. En otro sentido, es el parecer o dictamen que se da o toma para hacer o dejar de hacer alguna cosa.<sup>60</sup>

**Judicatura** es el ejercicio de juzgar. La dignidad o empleo y el tiempo que dura.<sup>61</sup> Es la dignidad de un juez y tiempo que dura, otro significado es el cuerpo constituido por los jueces de un país.<sup>62</sup>

Para Rafael De Pina Vara, el término **federal** significa:

*La denominación correspondiente al estado organizado como una federación de entidades o grupos humanos voluntariamente asociados sin perjuicio de la conservación de las atribuciones que respecto a su gobierno interior señale la Constitución como de su competencia.*<sup>63</sup>

Por otro lado, **federación** proviene del latín *Foederare*, que equivale a unir o componer.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que: *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

---

<sup>60</sup> Escribche, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación, Civil, Penal, Comercial y Forense*, con citas del derecho, notas y adiciones de Juan Rodríguez de San Miguel, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pág. 146.

<sup>61</sup> *Idem.*, pág. 348.

<sup>62</sup> *Diccionario Enciclopédico Saber 3*, tomo II. 2a. edición, México, Fernández Editores, 1990, pág. 607.

<sup>63</sup> Pina y Pina Vara, Rafael de, *Diccionario de Derecho*. Declmonovena Edición, Porrúa, México, 1993, pág. 287.

Para el fin que interesa, lo expuesto nos lleva a establecer que lo *Federal*, como entidad, es decir, Estado Federal, se refiere a la jurisdicción o ámbito territorial donde se permite y se delimita una competencia predeterminada, en el caso, todo el territorio nacional.

Por todo lo anterior, se puede definir al Consejo de la Judicatura Federal como el órgano colegiado de administración y vigilancia del Poder Judicial de la Federación, constitucional y legalmente constituido para definir los lineamientos de la carrera judicial y ejercer, según su competencia, la función disciplinaria entre sus miembros, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral.

## **2. 4. Régimen Constitucional.**

### **Marco normativo del Consejo de la Judicatura Federal.**

Tenemos como marco normativo:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
4. Acuerdos del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## 5. Acuerdos Generales y Actas emitidas por el Consejo de la Judicatura Federal.

De acuerdo a las reformas del Presidente Zedillo es evidente que la intención del constituyente fue la de imprimir al Consejo de la Judicatura Federal una naturaleza colegiada y el buscar integrar un poder judicial de excelencia, puesto que las resoluciones emitidas por el Consejo de la Judicatura Federal, afectan ineludiblemente la permanencia o promoción de los servidores públicos, entonces la naturaleza jurídica del mismo corresponde a la de un órgano colegiado, que forma parte del poder judicial y cuya función es administrativa y no jurisdiccional.

El Consejo de la Judicatura Federal como una relativa nueva figura jurídica encuentra su sustento normativo en los artículos 94, 97, 100 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; entre otros se destacan los artículos 77, 78, 81, 92, 103, 120, 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, además de que el artículo 68, párrafo segundo, prevé que dicho órgano velará por la autonomía del Poder Judicial Federal y por la independencia e imparcialidad de los miembros del mismo.

Ahora bien, por decreto presidencial de diciembre de 1994, se reformaron los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política Federal, en donde se dan un total de 27 preceptos normativos.

El artículo 94 Constitucional, prevé la existencia jurídica del Consejo de la Judicatura Federal, establece su funcionamiento, naturaleza jurídica y facultades, en donde primordialmente y con las excepciones que marca la ley, son las de administrar, vigilar y disciplinar el Poder Judicial de la Federación con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Federal Electoral. Respecto a la fuerza de sus decisiones, la propia constitución dispone que serán definitivas e inatacables; asimismo establece su integración y quien lo preside.

La reforma constitucional, es estructural y abarca diversos planos, estos son:

1. La Relación entre el senado y el poder judicial de la federación;
2. La nueva integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

## **2.5. Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.**

Asimismo, por decreto presidencial de diciembre de 1994, se reformaron los artículos 10, fracciones II, inciso a) III, V, VII y XII; se modifica el orden de las fracciones V, en adelante del artículo 11, reformándose el texto de la VII, actual VI y XVII, actual XVI; 21, fracciones II, inciso a), III, inciso a), V, VI, VII, VIII y recorre el orden de la once para quedar como XII con su reforma; 22; 29, fracción V; 37, fracción I, inciso a), VI, párrafos primero y segundo, VII, párrafos primero y segundo; 51, fracciones I y II; 52, fracciones II, III, IV y V, 53, fracción I; 54 fracciones I, II, y III; 55, fracciones I, II, III y IV; 68, párrafo primero; 71, 77, párrafos primero y segundo; 81, fracciones III, VII, XIII, XXXI y XXXV; 85, fracción

VII; 122; 129, párrafo primero; 133, fracción III y 134, último párrafo; 150, 151 y 152; se derogan las fracciones VI del artículo I; recorriéndose la numeración de las fracciones siguientes y la II del artículo 123; los artículos 127 y 140 y se adicionan, un segundo párrafo al artículo 1, las fracciones VIII bis, XIII y XIV del artículo 10; fracciones V, XXII y XXIII del artículo 11, recorriéndose la numeración hasta la XII; el segundo párrafo de la fracción IV y la fracción VIII bis del artículo 37 y el párrafo cuarto del artículo 183 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, donde se dan 23 preceptos normativos reformados, 4 derogaciones y 5 adiciones.

## **2. 6. Facultades del Consejo Judicatura Federal.**

Las facultades del Consejo de la Judicatura Federal, provienen básicamente de tres fuentes: la propia Constitución, de ahí que por su origen denominemos “facultades constitucionales”; la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, es decir, facultades legales; y de sus propios acuerdos generales o reglamentos, denominadas como facultades reglamentarias.

### **Facultades Constitucionales.**

El artículo 100 constitucional señala las que a continuación se incluyen y que están contempladas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

## **Nombramiento.**

Consiste en la facultad que tiene el Consejo de la Judicatura Federal, después de haber hecho la selección con apego a la ley y acuerdos, para conferir el nombramiento al candidato seleccionado.

Anterior a la reforma de diciembre de 1994, era facultad del Pleno de la Suprema Corte designar y adscribir a los jueces de Distrito y magistrados de Circuito, administrar y vigilar a todo el Poder Judicial de la Federación, ha sido y es un mandato constitucional la inamovilidad judicial, es decir, cuando un juez o magistrado dura cinco años en el cargo y es ratificado, entonces obtiene lo que en otro ámbito laboral sería "la base", cuya remoción sólo procede por faltas graves.

Para el nombramiento de jueces de Distrito, se lleva un procedimiento amplio, en el que se inicia por el Acuerdo que decreta las vacantes, perfil de los aspirantes, así como la orden de convocar a examen de oposición; se emite la convocatoria, cuyos requisitos normalmente son: a) ser secretario de Juzgado o Tribunal; b) ser secretario o subsecretario ya del Pleno o de Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, c) ser secretario de Estudio y Cuenta de Ministro; se fijarán fechas de examen, el que consiste de tres etapas; la primera, es un examen escrito de opción múltiple, en el que se relacionan columnas; la segunda, un examen oral ante el Comité Académico y la tercera, la elaboración de un proyecto de sentencia, según el tema sacado mediante insaculación. Para no exhibir el nombre de los participantes, se les otorga un número que sólo ellos conozcan.

Para la designación de magistrados de Circuito, se sigue el mismo procedimiento, sólo que podrán participar únicamente jueces de Distrito en el concurso.

Para secretario de Acuerdos y Actuario Judicial se designarán a los participantes que hayan obtenido el mejor promedio en el curso de especialización correspondiente a su ramo.

### **Adscripción.**

Una vez conferido el nombramiento, se procede a ubicar a la persona seleccionada en su nuevo puesto. Para la determinación de las adscripciones y readscripciones de magistrados y jueces, se establecen diversos elementos que deberán ser tomados en consideración por el Consejo de la Judicatura Federal, y por la Secretaría de Adscripción, tales como la calificación obtenida en el concurso de oposición, si es la primera adscripción, los cursos que haya realizado en el Instituto de la Judicatura, la antigüedad y desempeño en el Poder Judicial de la Federación, la experiencia profesional y el grado académico, de esta forma se limita así su discrecionalidad y se proporciona mayores elementos de objetividad en este tipo de decisiones.

Para la ratificación de estos nombramientos que menciona el artículo 97 constitucional, en su primer párrafo, debe tomarse en consideración el desempeño observado en su función, el resultado de las visitas de inspección, y de las quejas que se hubieren presentado en su contra, los cursos realizados en el Instituto de

la Judicatura, el no haber sido sancionado por falta grave con motivo de una queja administrativa y los demás que el Consejo determine mediante acuerdos generales publicados con seis meses de anticipación a la fecha de ratificación.

### **Remoción.**

La reforma constitucional de diciembre de 1982, modificó todo el Título Cuarto de la Carta Fundamental; conservó el sistema de destitución de magistrados de Circuito y jueces de Distrito de la Suprema Corte de Justicia, mediante juicio político (artículo 110), cuando en el ejercicio de su encargo “incurran en actos y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o en su buen despacho” artículo 109, fracción I). Por otra parte, solamente los ministros de la Suprema Corte de Justicia gozan de inmunidad procesal para ser acusados de algún delito, la que puede ser levantada a través de lo que se califica como “declaración de procedencia” ante la Cámara de Diputados, regulada actualmente por el artículo 111 de la Constitución Federal. En cambio, se suprimió el juicio de responsabilidad por mala conducta de los jueces federales (prácticamente nunca ha existido).

Los procedimientos de responsabilidad penal común, política y administrativa de los jueces, están reglamentados por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la reforma creó un sistema propio de responsabilidad, a fin de lograr un ejercicio más responsable, profesional e independiente de la función judicial, para sancionar conductas que impiden y

dañan estos objetivos, pero sin menoscabo del principio de inamovilidad, que es una garantía judicial para asegurar la independencia de la función.

Los sujetos del sistema de responsabilidad son todos los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece los casos, causas y procedimientos a seguir cuando incurran en fallas, con lo que se garantiza una mayor seguridad jurídica para ellos. La remoción solo procede cuando las faltas en que incurran los magistrados y jueces sean de las que la ley considera como graves, y para garantizar la legalidad de las resoluciones que impongan sanciones administrativas consistentes en la destitución del puesto respecto de los servidores, se da la posibilidad de impugnar tales resoluciones mediante el recurso de revisión administrativa, que en los próximos capítulos se abundará, por ser base fundamental del presente trabajo terminal.

El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal será competente para aplicar las sanciones de destitución e inhabilitación de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, o algún otro funcionario, así como establecer, mediante acuerdos generales, los casos en los que la Contraloría del Poder Judicial Federal conozca, determine y aplique las sanciones en materia de responsabilidad de servidores públicos para evitar rezago y acumulaciones.

Existe el juicio político para los Consejeros de la Judicatura Federal que incurran en responsabilidad, de conformidad con el primer párrafo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Expedición de Acuerdos de Carácter General.**

El artículo 100 constitucional faculta al Consejo de la Judicatura Federal para expedir acuerdos de carácter general para el ejercicio de sus funciones y sus decisiones son definitivas e inatacables, salvo las relativas a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las que pueden ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas de la Ley Orgánica que lo reglamenta.

No existe un reglamento como formalmente estamos acostumbrados en nuestro sistema jurídico, las resoluciones y acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal, en el desarrollo de sus funciones y de acuerdo a sus necesidades, ha de reglamentar el ejercicio de sus funciones. Esta modalidad tiene la ventaja de un ordenamiento flexible a las necesidades del órgano de gobierno, aunque la principal desventaja es que es muy difícil obtener una compilación completa y actualizada, pues cada día el Consejo puede celebrar numerosos acuerdos, y solo está obligado a publicar los que sean, a su criterio, de interés general.

### **Disciplina.**

Existe dentro del Consejo de la Judicatura Federal, porque así lo establece la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal en su artículo 86, una Secretaría de Disciplina, la cual se encarga de vigilar estrechamente la actuación y desempeño de los funcionarios judiciales, y de aplicar, en su caso, la normatividad relativa al régimen de responsabilidad en que incurran los funcionarios.

## Administración.

Desde inicios de siglo, la tarea de administración interna de los tribunales en diferentes sistemas de justicia del mundo empezó a ser una seria preocupación, pues como lo manifiestan los Doctores Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro *“Las funciones de gobierno y de administración de los tribunales, lo mismo que las exigencias de la carrera judicial, se han vuelto tan complejas en las sociedades modernas, que cada vez más ordenamientos contemporáneos han introducido, con diversas denominaciones (Consejo de la Judicatura, Consejo de la Magistratura, Consejo del Poder Judicial), un órgano especializado que cumpla con algunas de estas tareas o con todas ellas.”*<sup>64</sup>

En México era evidente la necesidad de un órgano de este tipo para hacer realidad, a través del mismo, mecanismos de autogobierno, y a través de sus órganos y funciones, garantizar permanentemente la autonomía judicial, sin que esto lleve a un aislamiento de los tribunales en relación con otras instituciones.

Sin embargo, la principal tarea de este Poder es la jurisdiccional o relativa a la impartición de justicia, tarea en la que no se permite dilación ni menoscabo, es importante señalar lo que el artículo 11, en el primer párrafo, de la actual Ley Orgánica, establece como obligación de su máximo órgano o cabeza, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en donde imperativamente se cita - de la misma manera que en la Carta Fundamental- que “velará en todo momento por la

---

<sup>64</sup> Fix Zamudio, Héctor, et al., *El Consejo de la Judicatura*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pág. 9. (Cuadernos para la Reforma de la Justicia, Número 3).

autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros,” por lo que tiene en consecuencia una serie de atribuciones para lograr dicho objetivo, lo cual ha sido así traducido por quienes intervinieron en la reforma de 31 de diciembre de 1994, que culminó con la creación del actual Consejo de la Judicatura Federal, como órgano administrativo y de gobierno, en apoyo de la Suprema Corte de Justicia, quien se encargara en adelante de la parte administrativa interna de si misma, es decir, se deja en este nuevo órgano la administración, vigilancia y disciplina del resto del Poder Judicial Federal.

Del artículo 68 de la Ley Orgánica citada anteriormente, se deduce, que excepto por lo que hace a la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal ejercerá la administración en su más amplio sentido, así como la vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal.

El párrafo quinto del artículo 94 Constitucional, establece que: *“el Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en Circuitos, competencia territorial y en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito”*.

El Consejo de la Judicatura Federal es un importante apoyo de la Suprema Corte de Justicia, pues como hemos podido constatar en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, los mismos objetivos particulares de ésta están encomendados al Consejo de la Judicatura Federal y de la misma forma que la Corte Suprema hace una distribución de asuntos y competencias entre sus Salas,

así el Consejo tiene atribuciones de organización y asignación entre las Secretarías o Comisiones que la integran, y de amplias facultades con que cuenta la Suprema Corte de Justicia con su personal, así han sido derivadas para el Consejo, invistiéndolo de facultades de asignación, remoción, convocatoria, selección y otras, con relación al personal juzgador del resto del Poder Judicial.

### **Determinación de los Circuitos Judiciales.**

La reforma de 1987, introdujo mayor flexibilidad en las facultades del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, por el que se le otorgaron facultades para determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materia, de los tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los juzgados de Distrito. Esta facultad del Pleno de la Suprema Corte ha pasado en los mismos términos, por la reforma de 1994, al Consejo de la Judicatura Federal.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el 26 de mayo de 1995, reglamenta todo lo concerniente a la organización, funcionamiento, competencia y atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, de sus Salas, de los tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, de los juzgados de Distrito, del Consejo de la Judicatura Federal y sus órganos auxiliares;<sup>65</sup> adicionada con la reforma sobre el Tribunal Federal Electoral, del 22 de agosto de 1996.

---

<sup>65</sup> Varios Autores., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, tomo II, México, Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura Federal. Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, pág. 936.

### **Facultades legales.**

La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal las contempla ampliamente en el artículo 81, y hace una división entre las que debe conocer estrictamente el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y las que pueden ser designadas a las comisiones.

### **Facultades reglamentarias.**

La Constitución Federal y la Ley Orgánica de referencia, confiere al Consejo de la Judicatura Federal la facultad de emitir acuerdos generales, así como dictar reglamentos y reglamentos internos en materia como carrera judicial, escalafón, régimen disciplinario y administración y todos los necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones.<sup>66</sup>

El Consejo de la Judicatura Federal puede emitir bases mediante acuerdos generales para que las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y obra pública se maneje, en tanto se trata de recursos económicos federales, conforme a los criterios del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La función y las correcciones disciplinarias corresponden al Poder Judicial y no a órganos ajenos a jueces y magistrados, la ley faculta al Consejo de la Judicatura Federal para dictar reglamentos y acuerdos generales en materia disciplinaria, para la investigación y determinación de

---

<sup>66</sup> *Ley Orgánica del Poder Judicial Federal*, artículo 81, fracción II.

responsabilidades y sanciones a los servidores públicos, excepto a los integrantes de la Suprema Corte.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> *Ley Orgánica del Poder Judicial Federal*, artículo 81, fracción XXXVI.

## CAPÍTULO III.

### III. Marco jurídico aplicable a las responsabilidades derivadas de las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal.

#### 3. 1. Reseña histórica del Servicio público.

El maestro Gabino Fraga comenta que al tratar de sustituir el criterio de soberanía y poder público, un sector importante pero limitado de la doctrina francesa vino a colocar la noción de servicio público como fundamento, justificación y límite de la existencia del derecho administrativo.<sup>68</sup>

Los exponentes de la escuela del servicio público fueron sin duda alguna los eminentes juristas Duguit, Jèze y Bonnard. El primero de ellos al adoptar el criterio del servicio público, explica su idea fundamental de negar los supuestos derechos de soberanía y de poder público y de afirmar que lo único que existe en el Estado sin individuos gobernantes con deberes de servir la causa de la solidaridad social.

Ahora bien, el Dr. Miguel Acosta Romero menciona que el servicio público nace y se desenvuelve en el ambiente jurídico doctrinal francés, dentro del cual llena una orientación y una necesidad muy peculiar de la organización del Estado francés, la escisión clara entre la competencia del tribunal administrativo y el tribunal jurisdiccional.

---

<sup>68</sup> Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*, revisada y actualizada por Manuel Fraga, 29a. edición, México, Porrúa, 1990, pág. 21.

Su origen según lo expone, lo tenemos en Francia, donde apareció como un criterio de interpretación de la regla de la separación de las autoridades administrativas de las judiciales, regla fundamental en ese entonces en el derecho francés, consagrada esencialmente en la ley de 16-25 de agosto de 1790, y en el Decreto de 16 Fructidor año III, que prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos. Esta prohibición, afirma De Corail, hecha a los tribunales civiles, de conocer de los asuntos de la Administración, condujo a admitir la existencia de una jurisdicción destinada a juzgar las diferencias administrativas.<sup>69</sup>

El problema delicado era el de los límites de la competencia de la jurisdicción, de la cual derivaba el fundamento y la razón por la que se instauró la jurisdicción administrativa, así como los motivos por los que se admitió que un derecho especial se aplicaría a la administración.

Así, fue en función de la separación de las jurisdicciones administrativas y judicial que se elaboró todo un sistema doctrinal sobre la base del concepto de servicio público, para que la primera conociera de las controversias que surgieran con relación en la actividad de la administración pública. A mediados del siglo XIX, la regla de la separación de poderes era interpretada en el sentido de prohibir absolutamente a los tribunales judiciales conocer de cualquier materia del contencioso administrativo.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Corail, Jean-Luis, *La crise de la notion juridique de service public en Droit Administratif Français*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1954, pág. 2. Citado por Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 19a. edición, México, Porrúa, 1990, pág. 736.

<sup>70</sup> *Idem*.

Dos resoluciones del Tribunal de conflictos de Francia son importantes antecedentes, para el caso que nos interesa, una es el caso Dekeistes, del 8 de agosto de 1861, según la cual, como una consecuencia del principio de separación, independientemente de la acción, es la esencia de la autoridad administrativa.

La otra resolución, que en su época no tuvo el impacto doctrinal que posteriormente provocó, fue la célebre sentencia del caso Blanco, dictada por el Tribunal de Conflictos el 8 de febrero de 1873, por la cual el Tribunal, basado en las conclusiones del comisario David, determinó la competencia administrativa en la reclamación del padre de Agnes Blanco, que fue lesionado por una vagoneta que circulaba entre dos edificios de la fábrica de tabacos de Burdeos.

En esas condiciones, tenemos que de una interpretación jurisprudencial destinada a resolver conflictos de competencia, derivó la noción, sin que los propios tribunales franceses tuvieran la intención de determinar el concepto de servicio público. La noción de servicio público, en consecuencia, tiene un origen inspirado, fundamentalmente, en la jurisprudencia de los tribunales administrativos franceses, comentada y desarrollada por la doctrina de ese país.<sup>71</sup>

Actualmente en México Moderno, Víctor Martínez Bullé Goyri, señala a propósito de la responsabilidad administrativa, que no obstante que el régimen

---

<sup>71</sup> *Idem.*, pág. 737.

anterior de responsabilidades fue respetado en lo general, se realizó un cambio importante en cuanto a la denominación de funcionarios públicos a servidores públicos, a fin de que se estableciera no una idea de privilegios, sino de servicio, así como en el desarrollo de un régimen específico y más detallado de la responsabilidad administrativa.<sup>71</sup>

Antes de las reformas a que se hacen referencia existía la denominación de altos funcionarios y al respecto Andrés Serra Rojas, señala que los altos funcionarios son responsables por la Comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, y que para tales efectos la Carta Magna considera un procedimiento previo para juzgarlos, mientras que los demás servidores públicos son juzgados directamente, se trate de delitos federales o locales.<sup>72</sup> Es importante aclarar el enunciado de altos funcionarios; que al respecto Guillermo Colín Sánchez señala:

*"Hablar de "altos funcionarios", no necesariamente implica un disimulado desdén por el ideal democrático; a nuestro juicio, el calificativo "alto", sólo pretende expresar el grado de participación del funcionario en la toma de decisiones que afectan los destinos de la colectividad y, por tanto, la mayor o*

---

<sup>71</sup> Reforma del 28 de diciembre de 1982, a propósito de la Renovación Moral, impulsada por el presidente de la República en turno, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado.

<sup>72</sup> Martínez Bulle Goyri, Víctor M. "Responsabilidad Administrativa" en *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pág. 88.

<sup>73</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo I, 15a. edición, México, Porrúa, 1992, pág. 483.

*menor necesidad de atender a que esas decisiones se adopten, sin más presiones que las ejercidas por el genuino interés público”.*<sup>74</sup>

En la actualidad tanto en la Constitución Política como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no aparece el enunciado altos funcionarios, la historia revela que en el texto original de la Constitución de 1917<sup>75</sup> se concebía en razón del contenido de su artículo 111 la necesidad de contar con una ley reglamentaria al respecto.

En este sentido, el 22 de febrero de 1940 entró en vigor la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados*, misma que fue abrogada el 4 de enero de 1980, para dar vida a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de fecha 27 de diciembre de 1979; misma que fue abrogada por la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

---

<sup>74</sup> Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 15a. edición, México, Porrúa, 1995, pág. 738.

<sup>75</sup> El texto original sobre las responsabilidades de los funcionarios públicos básicamente conservó lo señalado por la Constitución de 1857, adicionada en 1874, en donde establecía la responsabilidad de los legisladores federales, Secretarios de Despacho y el Procurador por delitos comunes cometidos durante su encargo y por faltas, omisiones y delitos en dicho ejercicio; de los Gobernadores por violaciones a la Constitución y leyes federales; y del Presidente de la República por traición a la patria y delitos graves del orden común.

### 3.2. El servidor público desde el punto de vista constitucional.

El artículo 108 párrafo primero de nuestra Carta Magna expone “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.<sup>76</sup>

#### Concepto de servidor público.

Definir al servidor público implica hablar de servicio, habrá de entenderse por ello: el desempeño activo de un cargo o función durante un turno de trabajo,<sup>77</sup> por tanto el servicio público se presenta cuando en la actividad en que éste tenga injerencia se impute constitucional o legalmente al Estado para satisfacer y regular de manera continua una necesidad colectiva.

---

<sup>76</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, prólogo de Diego Valadés, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Rectoría. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Departamento del Distrito Federal, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1992, pág. 467. (Serie A. Fuentes, Textos y estudios legislativos, núm. 59).

<sup>77</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, 21a. edición, Madrid, Real Academia Española, 1992, pág. 1327.

Como lo expone el tratadista Miguel Acosta Romero, citando a Taine, primero se debe precisar los vocablos servicios públicos desde el punto de vista gramatical, así tenemos que:

*Público*, del latín *públicus* significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan en unas mismas aficiones, preferencias o concurren a determinado lugar.

*Servicio del latín servitium*, acción y efecto de servir, mérito que sirve al Estado o a otra entidad o persona, utilidad o provecho que resulta a uno de los que otro ejecuta en atención suya.

Por otro lado Villegas Basavilbaso expone que: De los dos elementos de la locución el de naturaleza sustantiva (servicio), tiene una acepción determinada: ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad; en cambio el de naturaleza adjetiva (público), es indeterminado por cuanto ese servicio puede ser referido a la persona pública que lo realiza o al beneficiario o usuario del mismo, esto es, servicio del público o para el público.<sup>78</sup>

Al respecto Serra Rojas, expone que el concepto de servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares que ha sido creada y controlada para asegurar de

---

<sup>78</sup> Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Argentina, Tipografía editorial. Instituciones Fundamentales, 1951, pág. 5. Citado por Acosta Romero, Miguel, *op. Cit.*, pág. 735.

una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.<sup>79</sup>

Para el maestro Andrés Serra Rojas, el Servicio Público es una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar de una manera permanente, regular, a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural que se consideran esenciales y sujetas a régimen de derecho público.<sup>80</sup>

Para Jorge Olivera Toro el servicio público lo considera como la actividad de la que es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas de una manera regular, continua y uniforme.<sup>81</sup>

### **Servidor público judicial.**

Los servidores públicos judiciales federales son todos aquéllos que prestan sus servicios a algún órgano del Poder Judicial de la Federación, ha de entenderse por ello que los órganos que lo integran, según el artículo 94 de la Constitución Política son: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados y

---

<sup>79</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. Cit.*, pág. 100-101.

<sup>80</sup> *Idem*, pág. 240.

<sup>81</sup> Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, México, s.e., 1963, pág. 54.

Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal.<sup>82</sup>

Agustín Gatica Rendón, al definir el vocablo de servidor público, indica quiénes se ostentan como servidores públicos a propósito del Consejo de la Judicatura Federal, y comenta:

*Los sujetos contra quienes pueden intentarse procedimientos disciplinarios en el Consejo de la Judicatura Federal, son los servidores públicos, ya que este vocablo lleva inmersos el de funcionario público y empleado público.<sup>83</sup>*

En el tema que nos ocupa, es el Consejo de la Judicatura Federal el órgano del Poder Judicial Federal que resuelve sobre la responsabilidad de los servidores públicos judiciales, con excepción de aquéllos pertenecientes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De manera más específica el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal señala bajo qué categorías se encuentra integrada la Carrera

---

<sup>82</sup> El artículo 1º de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* establece que: 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 Consejo de Judicatura Federal; VII. El Jurado federal de ciudadanos, y VIII. 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, en *Legislación de amparo*. México, Sista, 2001.

<sup>83</sup> Gatica Rendón, Agustín, *Propuesta de reforma al Título XII de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. De las responsabilidades de los servidores públicos de la administración de justicia*, tesis para obtener el título de Derecho, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, 1998.

Judicial, por lo que los servidores públicos judiciales que ahí se encuentran enlistados son los siguientes:

- Magistrados de Circuito y jueces de Distrito;
- Secretario y Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte;
- Secretario de Estudio y Cuenta de ministros;
- Secretario y Subsecretario de Acuerdos de Sala;
- Secretario de Tribunales de Circuito y juzgados de Distrito; y
- Actuarios del Poder Judicial de la Federación.

En concordancia con lo anterior, se concluye que las categorías de los servidores públicos judiciales para efectos de determinar la responsabilidad administrativa de éstos por parte del Consejo de la Judicatura Federal, son:

- Magistrados de Circuito y jueces de Distrito;
- Secretarios Ejecutivos, Directores Generales, Secretarios Técnicos y demás funcionarios que componen al Consejo de la Judicatura Federal;
- Secretarios de Tribunales de Circuito y juzgados de Distrito;
- Actuarios del Poder Judicial de la Federación ; y

- Oficiales judiciales

### **3. 3. Marco jurídico aplicable.**

Con la finalidad de lograr un ejercicio más responsable y profesional dentro del poder judicial de la federación, se crean las reformas de ley en la que se contempla todo un sistema propio de responsabilidades, ha quedado apuntado con anterioridad que el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece quienes son los sujetos de responsabilidad en el servicio público del poder judicial, las autoridades competentes para conocer estos casos, los procedimientos administrativos correspondientes y las sanciones aplicables, por tanto y para nuestro trabajo terminal se define que son sujetos del sistema de responsabilidad, todos los servidores públicos que pertenecen al Poder Judicial de la Federación y se establece con precisión los casos y el procedimiento a seguir cuando éstos incurran en alguna de las faltas contempladas por el propio sistema, con ello se garantiza una mayor seguridad jurídica. De esta forma el artículo 108 constitucional argumenta que se reputarán como servidores públicos a los funcionarios, empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública federal, éstos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran durante el desempeño de sus respectivas funciones; asimismo se aplicarán las sanciones administrativas cuando se afecte la legalidad,

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que se debe observar, sin poder imponer dos veces por una conducta sanciones de la misma naturaleza.

Respecto a las autoridades competentes para conocer de las faltas cometidas por dichas personas, en principio es necesario considerar que todo acto de autoridad debe emanar de su competencia, esto es, el conjunto de facultades que la ley otorga a determinado órgano del Estado, ello es una garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna. Las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite, principio que ha sido acogido por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de que las autoridades deben fundar sus actuaciones de conformidad con las facultades expresas en la ley.

La Constitución Federal, señala cuales son los órganos competentes para conocer y aplicar las sanciones administrativas que nos ocupan, así es como se fundamenta que el órgano competente para sancionar las faltas graves de los servidores públicos, es el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el presidente de la Corte es quien tiene la facultad de sancionar el resto de las mismas. Asimismo el pleno del Consejo de la Judicatura Federal es competente para aplicar las sanciones de destitución e inhabilitación de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, y el órgano que determine el propio Consejo podrá sancionar los casos no comprendidos para el pleno de la Suprema Corte.

Para determinar a las autoridades que deban conocer de uno u otro caso, se consideró tanto la gravedad de las infracciones como los servidores públicos sujetos al procedimiento, las responsabilidades administrativas y la aplicación de sanciones, en el que el servidor público presuntamente es responsable y se establece un procedimiento administrativo, ágil y expedito.

Con el propósito de garantizar la legalidad de las resoluciones que impongan sanciones administrativas consistentes en la destitución, en el artículo 100 párrafo octavo de la Constitución Política y 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se prevé la posibilidad de impugnarlas mediante el recurso de revisión administrativa; de esta manera se logra un equilibrio en los derechos de los particulares y se cuenta con una administración de justicia honesta y eficiente, asimismo se goza de una estabilidad por parte de los titulares de nuestros órganos jurisdiccionales. Obviamente los servidores públicos también cuentan con las garantías constitucionales de audiencia y defensa de sus derechos, los cuales serán expuestos con amplitud en el próximo capítulo, por ser la base toral que dio origen a este trabajo terminal.

Para evitar la acumulación y el rezago en el conocimiento de los asuntos que le competen al Consejo de la Judicatura Federal, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación contempla la posibilidad de que el pleno pueda establecer por medio de acuerdos generales, los casos en los que la Contraloría del Poder Judicial Federal pueda conocer, determinar y aplicar las

sanciones en materia de responsabilidad de los servidores públicos. Luego entonces, éste es el órgano de naturaleza administrativa del poder judicial competente para conocer de las faltas administrativas y para aplicar las correcciones disciplinarias procedentes; puede ejercer su facultad disciplinaria en atención de que ésta deriva de la condicionante de que debe existir una o varias conductas consistentes en faltas y omisiones que afecten directamente la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, las cuales deben ser observadas por parte de todos los servidores públicos en el desempeño de sus labores dentro de la administración de justicia; dicha falta da lugar a la responsabilidad administrativa o disciplinaria. Esto es, la responsabilidad existe jurídicamente, cuando la conducta de un sujeto falta a la norma jurídica, a su vez ésta le impone obligaciones y lo vuelve susceptible de ser sancionado. Diversas leyes y reglamentos prevén en su cuerpo normativo, lo relativo a la responsabilidad judicial; éstas son aquellas conductas en que incurren los servidores públicos del Poder Judicial Federal, al cometer faltas o delitos graves en el ejercicio de sus funciones, en perjuicio de las partes o de terceros en el juicio, en general son faltas al deber que producen una responsabilidad de naturaleza civil o patrimonial, penal, administrativa o disciplinaria.

La responsabilidad de naturaleza administrativa o disciplinaria de dichos servidores, ha sido interés del legislador regularla en las leyes orgánicas o en los reglamentos de los tribunales; éstas normas han presentado una evolución constante, mientras que los órganos facultados para sancionar las faltas, eran siempre los mismos.

Ahora bien, con la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, misma que da vida al Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con sus respectivas competencias, tiene las facultades para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos derivadas del incumplimiento de las obligaciones específicamente prescritas por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Poder Judicial. Asimismo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su Título VIII, artículo 131, presenta un catálogo de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos y en su fracción XI, nos remite al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades en el que señala que también se aplicará el contenido y alcance de dicho artículo, siempre y cuando la conducta manifiesta fuere contraria a la naturaleza de la función jurisdiccional. De conformidad con el artículo 133 del propio ordenamiento legal, son órganos competentes para conocer de las responsabilidades y aplicar las sanciones a los servidores públicos del poder judicial federal:

I.- El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es quien conocerá cuando se trate de faltas cometidas por los ministros y faltas graves hechas por los servidores públicos que pertenezcan a dicha Suprema Corte.

II.- El presidente de la Suprema Corte, es quien conoce respecto de todos los casos no previstos en el numeral anterior.

III.- El pleno del Consejo de la Judicatura Federal, es quien conocerá cuando se trate de faltas graves cometidas por los magistrados y los jueces de

Distrito y cuyas sanciones ameriten la destitución o la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

IV.- El órgano colegiado que determine el Consejo de la Judicatura Federal, conocerá de los casos no previstos en el numeral anterior.

*El Consejo de la Judicatura Federal podrá señalar, mediante acuerdos generales, los casos en que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación sea competente para conocer los procedimientos de responsabilidad comprendidos en la fracción IV de este artículo.*

El Título IV de la Constitución Federal, trata, al respecto, de las responsabilidades de los servidores públicos, establece las circunstancias que deben darse para sancionarlos cuando incurren en responsabilidad administrativa. Es una facultad constitucional otorgada al Consejo de la Judicatura Federal, ello de conformidad con lo que establece el artículo 94 del propio ordenamiento legal; determina, sus atribuciones y normas de funcionamiento, con base en lo dispuesto por el artículo 100 Constitucional, es por ello que en el Título IV constitucional prevé un apartado especial sobre las responsabilidades de los servidores públicos, dentro de este título están gobernados sus actos; en el entendido de que el ejercicio de este poder se encuentra depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, un Tribunal Electoral y un Consejo de la Judicatura Federal; es la Suprema Corte quien mantiene y conserva su propio control constitucional, administrativo y

disciplinario y, en esta virtud, élla será el máximo Tribunal, autónomo e independiente del Poder Judicial del país. Al mismo tiempo el Pleno de la Suprema Corte es el órgano colegiado que conoce y sanciona las faltas de los ministros y las faltas calificadas como graves, cometidas por sus servidores públicos, de las faltas menores sancionadas como leves de estos últimos será competente para conocer y resolver el presidente de la referida Suprema Corte.

En atención a la regulación Constitucional y la Ley Orgánica, el Consejo de la Judicatura tiene la facultad para conocer y resolver de las faltas cometidas por los magistrados de Circuito, jueces de Distrito y de los demás servidores públicos de la Judicatura Federal, mediante el Pleno u órgano colegiado que determine el propio órgano.

Las faltas oficiales de los servidores públicos administrativos del Poder Judicial Federal que se recogen en la misma norma constitucional en su Título IV, se refiere a los servidores públicos, los funcionarios, empleados y en general, toda persona que desempeñe un empleo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, estos son responsables en su caso, por las faltas, conductas, actos u omisiones que contravengan a lo ordenado por la Constitución Política y las leyes secundarias, ello los hace acreedores a la sanción administrativa.

Con relación en dicha responsabilidad, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, refiere específicamente en el artículo 132 fracción

XII, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 47 fracción XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las obligaciones; de todo servidor público, éstas dan ocasión por su sola inobservancia, al procedimiento y a la sanción administrativa. El ordenamiento orgánico que se ha comentado, tiene las causales de responsabilidad administrativa se pronuncian de manera genérica para todos los servidores públicos del Poder Judicial Federal, son extensivas a magistrados, jueces, secretarios y demás personal que integre a dicho poder, es decir, resultan aplicables para los servidores jurisdiccionales o administrativos, en atención a la configuración de la falta administrativa o la naturaleza de su función.

El artículo 1o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que el objeto de la propia ley es el reglamentar el Título Cuarto Constitucional en las diversas materias, en donde la que nos ocupa, es la de los sujetos a responsabilidad, las obligaciones y sanciones administrativas en el servicio público, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones. Asimismo, el artículo 2o. de la citada ley, menciona: "son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales". En consecuencia el artículo 3o. de la ley de responsabilidades, establece las autoridades competentes y menciona de entre otros a la Suprema Corte y al Consejo de la Judicatura Federal.

El Título Tercero de dicha ley federal, regula las responsabilidades administrativas; en donde en su capítulo I trata sobre los sujetos y las obligaciones del servidor público. El artículo 46 de la misma establece que: *“Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley”.*

Hasta aquí queda claramente determinado lo que se entiende como servidor público y quienes son sujetos de incurrir en responsabilidad administrativa, así como las autoridades competentes para conocer de las mismas. Cabe señalar que el artículo 47 de la ley federal que se comenta, es de suma importancia, ya que menciona las obligaciones del servidor público, las cuales debe cumplir con el objeto de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, de lo contrario, dará lugar a una falta administrativa y tendrá que ser sancionado.

#### **3. 4. Concepto de responsabilidad.**

Hablar de responsabilidad como la consecuencia de una indebida conducta desplegada por servidores públicos y en particular los del Poder Judicial Federal, conduce a un estudio profundo del tema en virtud de que la responsabilidad es el detonante del *procedimiento disciplinario*.

La responsabilidad en términos llanos es:

*La obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro cualquier pérdida o daño que se hubiere causado a un tercero.”*

La responsabilidad en el orden social se puede definir como la respuesta que se espera de alguien para cumplir con ciertas encomiendas, mandatos, reglas, obligaciones, etc., más allá de lo preestablecido por una sociedad; es en sí permanecer en línea recta con el sentido común a fin de discernir entre lo bueno y lo malo con sus respectivas consecuencias y responder por las decisiones que se tomen al respecto.

La responsabilidad en la administración pública, resulta de mayor relevancia, toda vez que es el actuar del Estado el que se vulnera y desgasta al momento de otorgar sus servicios, es decir, se tiene la idea de que lejos de servir a la colectividad, “*se sirve*”, por así llamarle, en lo individual.

Lo anterior lamentablemente ha cobrado mayor fuerza con el paso del tiempo, por lo que es pertinente aclarar que al hablar de responsabilidad en la administración pública o administración de justicia obliga a ser cuidadoso en el tratamiento de dicho tópico con el fin de diferenciar los tipos de responsabilidad bajo el universo de la responsabilidad oficial.

---

<sup>64</sup> Escriche, Joaquín, *op. Cit.*, pág. 622.

### **Responsabilidad oficial.**

Resulta extraño con toda razón, llamar a la responsabilidad: *responsabilidad oficial*, esto obliga dar una explicación en torno a la decisión que se adoptó al rescatar el uso de tal expresión.

En la actualidad *la responsabilidad oficial*, como tal, no aparece en el texto del Título Cuarto de la Constitución Política ni en su ley reglamentaria<sup>85</sup> respectiva. Sin embargo provoca confusión el no distinguir adecuadamente los términos.

Es necesario comentar que en la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se habla de funcionarios, sino en general de servidores públicos, quizá, para que sean sujetos de esas normas todos aquéllos que, en una u otra forma, presten servicios en el engranaje del *gobierno*.

Definir la responsabilidad como aquélla cuyos originarios son servidores públicos del Poder Judicial Federal, implica hablar también de responsabilidad oficial.

Eduardo Pallares define a la responsabilidad oficial como la responsabilidad civil o penal en que incurren los funcionarios y empleados

---

<sup>85</sup> *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*

judiciales por delitos y faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones o labores.<sup>86</sup> En otras palabras, dichos delitos y faltas son aquéllos en que se incurre a propósito del ejercicio de la función pública protegida por el fuero, el cual se otorga en razón del encargo.

Por lo expuesto, consideramos que la responsabilidad oficial va más allá de la responsabilidad civil o penal de los servidores públicos, pues además encierra en el propio concepto a la responsabilidad política y administrativa.

### **3. 5. Tipos de Responsabilidad.**

#### **Responsabilidad civil.**

La responsabilidad civil se traduce como en todo aquél menoscabo en el patrimonio del Estado y de los gobernados. El artículo 111 Constitucional en su párrafo octavo, señala lo siguiente:

*En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.*

Por su parte y en relación a lo anterior, el artículo 1910 del Código Civil que rige para el Distrito Federal y para los territorios federales, establece, a propósito de las *obligaciones que nacen de los actos ilícitos*, lo siguiente:

---

<sup>86</sup> Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 21a. edición, México, Porrúa, 1994, págs. 714.

*El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.*

La responsabilidad de los servidores públicos presenta diversas formas, según la persona lesionada y que reclame la reparación al funcionario, sean un tercero o el propio Estado, de donde se colige que esta responsabilidad de lesividad de patrimonio se traduce en la indemnización de daños y perjuicios, aunque con frecuencia se dispersa en la jerarquía administrativa al reducirse en meras sanciones disciplinarias.<sup>87</sup>

#### **Responsabilidad penal.**

La responsabilidad penal es aquella que trata sobre los delitos cometidos por los servidores públicos. El artículo 109 Constitucional en su fracción II, establece que los delitos cometidos por cualquiera de los servidores públicos serán perseguidos y sancionados de acuerdo a la legislación penal. En el mismo precepto Constitucional en la fracción III, párrafo tercero, se indica:

*Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su*

---

<sup>87</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. Cit.*, págs. 484 y 485.

*patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar, las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.*

El artículo 111 de nuestra Carta Magna, establece la procedencia penal en su párrafo primero que señala, entre otros servidores públicos, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, magistrados del Tribunal Electoral y los Consejeros de la Judicatura Federal:

*Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.*

### **Responsabilidad política.**

La responsabilidad política deriva en el mismo juicio político contenido en la primera fracción del artículo 109 y 110 de nuestra carta fundamental, el primero de ellos se remite al segundo en razón de los destinatarios, es decir, los sujetos quienes se hacen acreedores a tal responsabilidad, entre otros son los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de

la Federación y de Circuito y jueces de Distrito, todos ellos miembros del Poder Judicial Federal.

El procedimiento a seguir en el juicio político, según se desprende del artículo 110 de la Constitución Política, consiste en la acusación (previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión) por parte de la Cámara de Diputados a la Cámara de Senadores, ésta última se erige en jurado aplicando la sanción correspondiente (resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión) previas diligencias practicadas, y por lógica constitucional, haber oído al inculcado, de donde se colige que las declaraciones y resoluciones (sentencias) de ambas Cámaras son inatacables.

Las sanciones, resultado del juicio político, son la destitución y en su caso, inhabilitación del servidor público para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Felipe Tena Ramírez, señala que la Cámara de Diputados funge como órgano de acusación, mientras que la de Senadores de instrucción y de sentencia, inicia un verdadero juicio en el que justifica su carácter de jurado que como resultado absuelve o condena, y en consecuencia lo último priva del puesto al servidor público, tratamiento que se concibe en el ámbito político en el que se despoja de la investidura a quien ha dejado de merecerla.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 27a. edición, México, Porrúa, 1993, págs. 565-566.

Nuestra Constitución Política en su artículo 114, primer párrafo, indica que el procedimiento del juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y un año después, es decir, a partir del tiempo en que dejó de ocupar dicho cargo público.

En los capítulos I y II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos donde se describen con mayor detalle las causas, procedimiento y sanciones dentro del juicio político. Se destaca así que la procedencia del juicio político reside en los actos u omisiones de los servidores públicos en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.<sup>89</sup>

### **Responsabilidad administrativa.**

Atento a lo anterior y dado el tema que le da cuerpo a este trabajo terminal, nos permitimos realizar más comentarios sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos judiciales.

La responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos judiciales federales, deriva de faltas administrativas reflejadas durante el desempeño de su cargo. Anomalías que evidencian su conducta y que traen como consecuencia la investigación de las mismas, y en su caso, las sanciones administrativas correspondientes.

---

<sup>89</sup> Cfr. Artículo 6o. de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

Para efectos del presente trabajo terminal nos referiremos exclusivamente a la responsabilidad administrativa que le compete conocer al Consejo de la Judicatura Federal. Los servidores públicos judiciales en el ámbito federal y en particular aquellos que forman parte de la carrera judicial hasta su más alto nivel que es la magistratura, tienen el verdadero compromiso de servir y de no servirse, su tarea es por demás delicada y de alta complejidad, requieren de estar en constante preparación y ejercer con gran habilidad su función.

Aparentemente resulta fácil el fincar responsabilidad administrativa a los servidores públicos judiciales y en particular a los jueces y magistrados federales, sin embargo la función de los juzgadores no es sencilla, por el contrario su tarea cotidiana es por demás delicada.

La realidad nos lleva a una saturación de tribunales y muchas veces a una falta de atención por parte de éstos, a quienes acuden o pretenden acceder a la justicia, no por no servir de manera oportuna y adecuada, sino por falta de equipamiento y una deficiente planta de personal técnico y calificado para desarrollar sus labores y generar en ocasiones inconformidades entre quienes promueven y acuden a los tribunales a demandar justicia.

Se ha dicho lo difícil que resulta ser juzgador y por otro lado, todos esperamos los mejores resultados de quienes imparten y administran justicia, sin saber los deberes y facultades a que están sujetos éstos, y qué deben observar para el mejor desempeño de su función.

El hacer o dejar de hacer es en sí la facultad discrecional que, con arreglo a la ley, el juzgador tiene la amplia o estrecha decisión de realizar alguna conducta, siempre y cuando respete dicho marco legal o salirse de él no sólo en el fondo del asunto a resolver jurisdiccionalmente sino en el trámite que éste mismo importa y que es el administrativo.

De esta forma, en el momento en que un juzgador federal, llámese juez de Distrito o magistrado de Circuito, o algún otro servidor público judicial, se encuentra en la línea fronteriza entre lo permitido y lo no permitido que se traduce en la conducta, e invade esto último, estaremos hablando de una falta o faltas generadoras sea por queja administrativa o denuncia de probable responsabilidad administrativa susceptible de ser investigada y en su caso resuelta (Comisión de Disciplina o Pleno) y sancionada por el Consejo de la Judicatura Federal al actuar en Pleno.

El grueso de las responsabilidades que le toca conocer al Consejo de la Judicatura Federal proviene de la conducta indebida desplegada por jueces de Distrito y magistrados de Circuito, así como de secretarios de juzgados y tribunales federales, por lo que la pregunta se presenta: ¿cuáles son los errores en que incurren los juzgadores federales?, la respuesta es que la clase de errores a que están expuestos los juzgadores federales son de dos tipos, los de contenido jurisdiccional y los otros atribuibles a su conducta como juzgadores.

Al respecto, Carlos Alberto Parellada comenta con relación en la labor que desempeñan los jueces:

*La tarea es cumplida por hombres, que incurren en defectos de conducta, cometen errores e incluso, puede ocurrir que intencionalmente algún juez perjudique a alguien. En principio, el accionar del juez no importa un daño, sino el restablecimiento de los derechos vulnerados, pero nada impide que existan casos en los que el daño se configure, sea por error o malicia o por falta de prestación absoluta o inoportuna prestación del servicio de la justicia.<sup>90</sup>*

La responsabilidad de los servidores públicos judiciales es concebida de distintas maneras. Son diversas las aceptaciones en torno a la responsabilidad en el ámbito de la justicia. Guido Santiago Tawil, manifiesta que quienes son parte de esta generación de responsabilidad de la justicia son susceptibles de encuadrar en las tres teorías:

- 1) *Hay quienes limitan el reconocimiento de la responsabilidad a aquel producto de las actuaciones del Poder Judicial que no son estrictamente judiciales;*
- 2) *aquéllos que admiten una responsabilidad más amplia, en tanto exista dolo o culpa o negligencia inexcusable, y*
- 3) *hay quienes consideran suficiente para su reconocimiento a la configuración de culpa o negligencia simple.<sup>91</sup>*

---

<sup>90</sup> Parellada, Carlos Alberto, *Daños en la actividad judicial e informática desde la responsabilidad profesional*, Argentina, Astrea de Alfredo y Ricardo De Palma S.R.L., 1990, pág. 122.

<sup>91</sup> Tawil, Guido Santiago. *La responsabilidad del Estado y de los Magistrados y Funcionarios Judiciales, por el mal funcionamiento de la Administración de Justicia*, Argentina, Palma, 1989, pág. 43.

De lo señalado por Tawil, la primera de las hipótesis es clara, en lo que respecta a la segunda y tercera, Mercedes García Arán explica que:

*En otras palabras, lo que para una persona superficialmente versada en Derecho no parece contrario a la ley, siéndolo puede ser de obligado conocimiento para quien es responsable de su aplicación y si, en ese nivel, la injusticia resulta patente, el juez que la desconoce resulta negligente o ignorante. En resumen: si la injusticia es manifiesta la inexcusabilidad de la negligencia o ignorancia supone la temeridad de la imprudencia. Dicho a la inversa; si la imprudencia es simple y la ignorancia objetivamente excusable, la injusticia no será manifiesta.”*

De las tres teorías simpatizamos con la segunda de ellas. No obstante que cualquiera que sea la posición que se adopte, ciertamente es que, en el caso que nos ocupa, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos judiciales se circunscribe a la conducta manifestada por aquéllos, en el que se vulnera así su desempeño, labor, prestigio e imagen en el servicio público de administrar e impartir justicia.

Para concluir se destaca que, las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal tratándose de responsabilidades de los servidores públicos judiciales, como ya se señaló anteriormente, se circunscriben exclusivamente en el ámbito administrativo; Sergio García Ramírez lo enuncia de manera específica al señalar que:

---

<sup>92</sup> García Arán, Mercedes. *La prevaricación Judicial*, España, Tecnos, 1990, págs. 137-138, 140-141.

*La disciplina involucra poderes de premiación y corrección: esta última que se traduce en la exigencia de responsabilidades, se contrae a las faltas administrativas con motivo del desempeño del cargo público respectivo. Desde luego, los Consejos carecen de atribuciones para intervenir en la decisión de asuntos penales que pudieran derivar de acciones u omisiones de los funcionarios y empleados judiciales.<sup>93</sup>*

Las causales de responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación<sup>94</sup> son la siguientes:

- 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 e 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 e impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos;

---

<sup>93</sup> García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, Porrúa, 1996, págs. 106-107.

<sup>94</sup> Cfr. Artículo 131 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*.

- Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos y realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo 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 y 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 conocimiento o 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; y
- 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 Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

### **3. 6. Inicio del procedimiento disciplinario.**

Substanciación se traduce a la acción y efecto de substanciar, y que a su vez se entiende en el ámbito del derecho como conducir un asunto o juicio por la vía procesal adecuada hasta ponerlo en estado de sentencia.<sup>95</sup> La substanciación determina un orden y etapas en el que se debe llevar de

---

<sup>95</sup> *Diccionario de la Lengua Real Española, op. Cit.*, pág. 1364.

manera sistemática una causa, un proceso o un procedimiento. Es el desarrollo que marcará las directrices a seguir en el procedimiento disciplinario, desde su apertura hasta el fallo en que se declare la resolución administrativa, a través de las diferentes etapas que revisten al mismo.

La apertura del procedimiento disciplinario, es el inicio, comienzo, origen o punto de partida del procedimiento disciplinario, el artículo 81, fracción XXXVII, de la ley Orgánica del Poder judicial de la Federación establece las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal dentro de las cuales se incluye la de investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio Consejo, de los tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley mencionada anteriormente.

Para efectos del presente trabajo terminal estudiaremos, con relación en la apertura del procedimiento, tres de los medios entre los cuales se encuentran: los de oficio, la queja administrativa y por denuncia.

### **3. 6.1. De oficio.**

En el caso que nos ocupa, de oficio, es cuando el Pleno de la Suprema Corte solicita al Consejo de la Judicatura Federal que se investigue a determinados servidores públicos judiciales, cuando el Pleno así lo estima pertinente, o a través de petición de la Comisión de Disciplina.

Se acciona, en la parte operativa, a través de la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, interactúa con la Visitaduría Judicial y en su caso con la Contraloría del Poder Judicial de la Federación. La apertura del procedimiento disciplinario de oficio es la directa expresión por parte del órgano del Poder Judicial Federal competente, a fin de investigar la probable responsabilidad administrativa de sus servidores públicos.

### **3.6.2. Queja administrativa y su trámite.**

El número de quejas administrativas interpuestas ante el Consejo de la Judicatura Federal, representa la importancia que éstas tienen como el medio por el cual los promoventes recurren a ella para denunciar probables faltas administrativas cometidas por los servidores públicos judiciales. En otras palabras, es el medio administrativo-disciplinario usual para denunciar conductas indebidas originadas por irregularidades en la función de los actuarios judiciales, secretarios, Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito.

Es promovida por la parte legitimada en el proceso que origina la conducta negativa; a través de ella se da conocimiento al Consejo de la Judicatura Federal de las faltas cometidas por los servidores públicos judiciales. Para la tramitación de las quejas administrativas se debe cumplir con las formalidades de un procedimiento jurisdiccional, sin que en estricto sentido lo sea, ya que no se trata de un proceso en donde entre en actividad un órgano jurisdiccional, esto es, el Consejo de la Judicatura, que no es un órgano judicial sino administrativo, se encuentra facultado y constituido para el

conocimiento y la determinación de las responsabilidades de los servidores referidos, con exclusión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ahora bien, no debe confundirse dicha queja como un recurso, en virtud del cual se estudia el fondo de un acto jurisdiccional, toda vez que lo que se estudia son las irregularidades administrativas; finalmente las resoluciones emitidas en materia disciplinaria, son formal y evidentemente administrativas.

En el caso de que durante el procedimiento de la queja administrativa, no exista interés jurídico o bien, afectación en la esfera jurídica del quejoso, el trámite continuará su curso a pesar del desistimiento de éste, por ser de carácter disciplinario, distinto a las de naturaleza jurisdiccional.

Para la determinación de responsabilidades previstas en el Título Cuarto Constitucional, el título octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Consejo de la Judicatura Federal emite el acuerdo general número 14/1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1996, en donde se establece el procedimiento a seguir del cual se resalta lo siguiente:

- a) Una vez que se reciba, el escrito de queja, se corre traslado de éste acompañado de sus anexos al servidor público responsable, quien dentro del término de 5 días hábiles debe presentar su informe, junto con las constancias en que apoye su dicho, el cual debe versar sobre todos y cada uno de los hechos denunciados en su contra negándolos, afirmándolos, o

manifestando que ignorarlos por no ser hechos propios. Los hechos que el responsable deje de contestar, afirmar, negar o manifestar ignorarlos, se presumen confesados y no se admite prueba en contrario, sin que por ello se tenga por reconocido el derecho del quejoso.

- b) Presentado el informe correspondiente y desahogadas las pruebas ofrecidas, dentro de 30 días hábiles siguientes, se resolverá sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad del servidor público denunciado; y si la queja resultare fundada, se impondrá al infractor la sanción administrativa correspondiente; dictada la resolución, se notificará al interesado dentro de las 72 horas siguientes, cuando la responsabilidad sea sancionada como grave.
- c) Cuando la falta cometida sea calificada como grave por el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal se turna la queja o denuncia al Pleno, quien cita al servidor público a una audiencia, haciéndole saber el acto o los actos de responsabilidad que se le imputan, el lugar, día y hora de la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o mediante un defensor; entre la citación y la audiencia, debe mediar un plazo no menor de 5 ni mayor a 15 días hábiles.
- d) Si del informe que rindiera el responsable, o de los resultados de la audiencia no se reúnen los elementos suficientes para resolver, se acordará que se practiquen investigaciones y la celebración de otras audiencias; igualmente se procederá cuando se detecte responsabilidad administrativa

diversa a la queja o que se advierta que se encuentran implicadas otras personas.

- e) En cualquier etapa procedimental, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal o el órgano que éste determine, pueden suspender temporalmente a los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, siempre y cuando así convenga la conducción o continuación de las investigaciones y cesar cuando así lo ordene el órgano que dictó la suspensión, a reserva de iniciar, continuar o concluir el procedimiento.

La determinación de la suspensión temporal constará en acuerdo y no se prejuzgará la responsabilidad del servidor público acusado; si la persona suspendida temporalmente no resultara responsable de las faltas imputadas, es restituido en el goce de sus derecho y de las percepciones que haya dejado de recibir.

Si la queja administrativa es fundada, el Pleno impondrá la corrección disciplinaria correspondiente; la Comisión de Disciplina de Consejo goza de una competencia para resolver las quejas que deben ser declaradas infundadas o improcedentes; asimismo, la queja administrativa resulta fundada cuando se tiene probada la conducta indebida, negligencia, ignorancia o deshonestidad del servidor público judicial, por lo que el Pleno sancionará. Se declara la improcedencia de la acción disciplinaria, cuando la queja es tramitada como queja recurso donde se combaten cuestiones de legalidad y no es fundada ni motivada como la queja administrativa.

### 3. 6.3. Denuncia y su trámite.

Como ya se señaló, la denuncia ante el Consejo de la Judicatura Federal se presenta por cualquier persona, por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o por el Ministerio Público Federal, así como de manera anónima.

Joaquín Escriche dice que la denuncia es la delación de algún acto delictivo hecha valer en juicio;<sup>96</sup> mientras que Rafael de Pina Vara la describe genéricamente al señalar que es el acto por el cual se pone en conocimiento de la autoridad la comisión de algún delito o infracción legal.<sup>97</sup>

La característica esencial de la denuncia interpuesta ante el Consejo de la Judicatura Federal se valida con la prueba que acompañe el denunciante al escrito, y derivada de esta acción, el órgano de autoridad conducirá su actuación, de oficio a fin de investigar, identificar y aplicar las sanciones disciplinarias a los miembros del Poder Judicial Federal.

El trámite de una denuncia, como es el caso que nos ocupa, es de igual contenido que el de la queja administrativa, con la salvedad de que el denunciante presenta escrito de denuncia, en el cual relata los hechos que éste considera vulneran al Poder Judicial de la Federación por el proceder del juzgador o servidor público judicial. El trámite se desahoga a través de las visitas de inspección al órgano jurisdiccional respectivo, se emite un acta que

---

<sup>96</sup> Escriche, Joaquín, *op. Cit.*, pág. 180.

<sup>97</sup> Pina y de Pina Vara, Rafael de, *op. Cit.*, pág. 223.

da pie a la elaboración de un dictamen y una vez aprobado éste por la Comisión de Disciplina y por consiguiente el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se procede a través de un acuerdo de Presidencia del Consejo a registrar y estructurar de manera formal la denuncia.

#### **3.6.4. Sentido de las resoluciones disciplinarias.**

Son el resultado de la deliberación del Consejo de la Judicatura Federal, en Pleno y Comisión de Disciplina, con apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para determinar en su oportunidad la responsabilidad o no de los servidores públicos judiciales. El Consejo, al momento de resolver sobre la probable conducta indebida o no de los servidores públicos judiciales, emite sus resoluciones en determinados sentidos, los que se dividen según la pertenencia a las quejas administrativas o denuncias de la siguiente forma:

- Infundado o fundado, es el que resulta de una resolución disciplinaria derivada de la queja administrativa carece de elementos suficientes que estimen su fundamento, es decir, no existe norma jurídica aplicable que encuentre al caso concreto; por lo que respecta al segundo supuesto si existen elementos suficientes para poder imponer una sanción administrativa.
- Se declara sin materia, cuando un funcionario judicial dejaba de pertenecer al Poder Judicial; a partir de la instalación de la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal, ya no procede declarar sin materia, lo que

se hace es continuar con el procedimiento y la resolución se archiva al expediente del ex servidor público, con el fin de que en un futuro quisiera regresar al Poder Judicial, exista ese antecedente.

Existe otro criterio respecto a esta determinación y es cuando el accionante se desiste de ella, quedando sin materia la queja.

En cuanto al sobreseimiento de la queja es cuando existe un obstáculo jurídico que impide la decisión sobre el fondo de la controversia.

Por último, las resoluciones de las denuncias, en estos simplemente se acredita o no las causas de responsabilidad reveladas por los funcionarios judiciales.

## **CAPÍTULO IV.**

### **IV. Medios de Impugnación en contra de las decisiones de remoción del Consejo de la Judicatura Federal.**

Como principio metodológico, debemos definir el recurso, como medio de impugnación en contra de alguna resolución, por tanto según sus raíces, viene del vocablo latino recursos, que significa camino de vuelta, de regreso o retorno.

Así, tenemos que el recurso es el medio de impugnación que se interpone en contra de una resolución ya sea judicial o en este caso que nos ocupa administrativa, pronunciada en un proceso, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo órgano que emitió la resolución, con el objeto de que la resolución sea revocada, modificada o anulada.

La doctrina distingue del género de los medios de impugnación varias categorías y en el presente trabajo terminal será tocado con mayor abundancia en líneas subsecuentes.

#### **4.1. Decisiones del Consejo de la Judicatura Federal que pueden afectar la esfera jurídica de los servidores públicos del Poder Judicial.**

El Consejo de la Judicatura Federal es el órgano encargado de la vigilancia y disciplina de los tribunales jurisdiccionales federales, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Federal Electoral, emite resoluciones que pueden afectar la esfera jurídica de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, aunque algunas trascienden a los particulares, pero para este trabajo terminal nos remitiremos a aquellas que repercuten a los funcionarios públicos judiciales.

Entre las resoluciones que afectan, en forma inmediata la esfera jurídica de los servidores públicos del Poder Judicial Federal, se encuentran, entre otras, las siguientes:

- Expedir los nombramientos de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, que hayan resultado vencedores en los concursos de oposición.
- El Pleno del Consejo, toma en consideración los proyectos de ratificación de jueces de Distrito y magistrados de Circuito proporcionados por la Comisión de Carrera Judicial, para expedir los acuerdos de ratificación, en atención a los principios de excelencia, profesionalismo, imparcialidad, independencia y antigüedad que rigen el sistema de carrera judicial.

- Determinar la promoción a la siguiente categoría dentro de la carrera judicial, a los jueces de Distrito que al término de su nombramiento, que es de seis años, puedan ser designados magistrados de Circuito o simplemente ser ratificados; pero también pueden no ser ratificados, en este último caso, dejarán de ejercer las funciones jurisdiccionales.
- Adscripción de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, a un órgano jurisdiccional, del que serán titulares y en el que ejercerán sus funciones.
- Determinar los cambios de adscripciones y readscripciones de los jueces de Distrito y magistrados de Circuito, entre los diferentes órganos jurisdiccionales, según las necesidades del servicio, con la finalidad de garantizar la independencia de los mismos.
- Resolver la procedencia o no de la remoción y, en su caso, la inhabilitación de los juzgadores federales, por medio de la Comisión de Disciplina, la que dará trámite a las denuncias y quejas presentadas en contra de los servidores públicos de los órganos jurisdiccionales y de las Oficinas de Correspondencia Común, no obstante, tratándose de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, cuando las quejas resulten fundadas a criterio de esta comisión, serán discutidas en el Pleno del Consejo, quien emitirá la resolución definitiva.

- Imponer la sanción administrativa, previa substanciación del procedimiento administrativo ante la Contraloría del Poder Judicial, a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, adscritos a los órganos del Consejo de la Judicatura Federal.
- A percibir y amonestar a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, que hayan resultado responsables, cuya causal se acredite en el procedimiento administrativo de responsabilidad, ante la Comisión de Disciplina.
- La aprobación de los períodos vacacionales de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, a través de la Comisión de Carrera Judicial.
- Otorgamiento de licencias a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, las cuales son concedidas por el presidente del Consejo; pero en caso de exceder de treinta días, deben ser aprobadas por el Pleno del Consejo.
- Aprobar las renunciaciones que presenten los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, así como determinar el retiro forzoso de los mismos, al cumplir setenta y cinco años de edad.
- Suspender de los cargos, a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, cuando medie solicitud de la autoridad judicial que conozca del proceso penal que se siga en su contra.

- Formular la denuncia o querrela en contra de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito que, dentro del procedimiento administrativo de responsabilidad, aparezcan involucrados en la comisión de un delito.
- Nombrar a los titulares de los órganos que auxilian al Consejo de la Judicatura, además de acordar y resolver sobre sus renunciaciones y licencias; así como removerlos y suspenderlos de sus cargos, para poder formular denuncia o querrela en su contra.
- Resolver los conflictos laborales que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos, con excepción de los conflictos que se originen entre los servidores públicos adscritos en la Suprema Corte de Justicia y en el Tribunal Electoral.

Después de haber señalado las resoluciones que emite el Consejo de la Judicatura Federal, mismas que afectan a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, cabe aclarar, que por disposición constitucional, todas las resoluciones que emite el Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables, en donde no procede el juicio de amparo, sin embargo, tratándose de las resoluciones sobre designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, podrán ser revisadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, quien verificará que el Consejo de la Judicatura Federal, las haya emitido en cumplimiento a las disposiciones de la Ley Orgánica

del Poder Judicial de la Federación y de los acuerdos generales que éste haya emitido.

#### 4.2. Teoría general de los medios de impugnación.

De acuerdo al tema que nos ocupa y como base primordial del presente trabajo terminal nos remitimos al estudio de la teoría y fines de la impugnación, de la distinción entre lo que se denomina recurso y medio de impugnación, así como la naturaleza de la impugnación en general.

La impugnación es tema que rebasa las fronteras de lo estrictamente procesal y jurisdiccional. La impugnación constituye, una instancia reclamadora de la legalidad o procedencia de un acto de autoridad, instancia que se hace valer ante la misma autoridad u otra jerárquicamente superior o ante algún órgano revisor específico, para que califique la procedencia o la legalidad, o ambas cosas, respecto del acto que se reclama. De las instancias estudiadas son fundamentalmente la queja y el reacertamiento las que pueden representar medios impugnativos de actos o resoluciones de autoridades.<sup>98</sup>

Para el ilustre maestro procesalista Cipriano Gómez Lara, la *impugnación procesal* es, la que se da y vive *dentro del proceso*, es parte de la temática de la teoría general del proceso y cabe hacer sobre ella la siguiente consideración: la impugnación procesal es un segmento del *derecho de accionar* de las partes,

---

<sup>98</sup> Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 9a. edición, México, Harta, 1998, págs. 137-139.

aunque implique también la utilización de una *instancia impugnativa*, es decir, queja o reaceramiento insertada en el proceso jurisdiccional.<sup>99</sup>

Una de las seis razones que esgrime el ilustre tratadista como fundamentadora de la unidad de lo procesal es la de que *en todo proceso existe un principio general de impugnación*, mediante el cual las partes, y también alguna vez los terceros afectados, pueden combatir las resoluciones judiciales cuando consideren que son ilegales, incorrectas, equivocadas, no apegadas a derecho o, inclusive injustas.<sup>100</sup> Además, en varias ocasiones estamos frente a situaciones perfectamente legales y, sin embargo, también totalmente injustas. De ahí que no siempre la injusticia de una resolución implique que ésta sea ilegal. Hay casos, aunque sea triste y doloroso reconocerlo, de resoluciones terriblemente injustas, pero que son perfectamente legales y, por lo tanto, al llevarlas a un procedimiento de impugnación resulta que éste no tiene éxito, ya que si la resolución está legalmente dictada, no puede modificarse simplemente porque sea injusta, de acuerdo con el criterio o la apreciación de quien tenga que valorar esa situación o esa resolución; un principio elemental de garantía de los derechos humanos, un principio elemental de *debido proceso legal*, implica que todo sistema procesal tenga medios de impugnación, o sea, estos medios, estas formas, estos recursos o procedimientos mediante los cuales los justiciables que acuden a los tribunales para pedir justicia tengan a la mano dichos medios,

---

<sup>99</sup> Gómez Lara, Cipriano, *Derecho Procesal Civil*, 4a. edición, México, Trillas, 1990, págs. 135-137.

<sup>100</sup> Gómez Lara, Cipriano, *op. Cit.*, pág. 52

procedimientos y recursos para que las resoluciones que se han dictado se reexaminen, se haga un análisis cuidadoso de ellas, a veces por el propio tribunal que ha dictado la resolución, pero, por regla general, sobre todo si se trata de la resolución final de un proceso, por un tribunal de jerarquía superior o de segunda instancia.

El maestro Gómez Lara expone que todo medio de impugnación, como procedimiento o medida que se tenga para revisar o reexaminar las resoluciones, necesariamente tiene que llegar a uno de estos resultados: la resolución se *confirma*, se *modifica* o se *revoca*. Estos son los tres fines, los tres resultados posibles de todo medio de impugnación. Quien interpone el recurso, el que lo hace valer, nunca persigue la confirmación, sino que pretende que se revoque o que se modifique la resolución; pero a veces se fracasa y la resolución no se modifica, sino que, por el contrario, se confirma. Al confirmarse una resolución se declara por la autoridad que la misma estuvo bien, legal y correctamente emitida y, por lo tanto, se le da plena validez; por el contrario, si se modifica o revoca, ello implica que no estaba bien ni correctamente dictada, que amerita una modificación, dejarla sin efectos, cancelarla o que se le borre. Revocar una resolución es dejarla sin efectos.

La fundamentación de los medios de impugnación, su razón de ser, radica en la imperfección y en la falibilidad humana. El hombre es imperfecto, por lo tanto, es falible y puede equivocarse. De ahí que todo sistema jurídico tenga que abrir sus puertas a los medios de impugnación porque al cabo los gobernantes,

aunque a veces se crean ellos mismos superhombres, no son sino hombres a secas y por consecuencia hombres falibles; esta falibilidad humana, esta posibilidad de error hace que deban estar abiertos los medios de impugnación.

Por su parte, al tratar el *concepto de inatacabilidad*, es fundamental hacer brevemente referencia, a la teoría de la impugnación.

Los medios de impugnación, constituyen actos procesales de las partes, encaminados a obtener un nuevo examen, total o parcial de la resolución considerada por el recurrente como ilegal o no apegada a derecho, con la finalidad de que se dicte una nueva resolución, que le favorezca.<sup>101</sup>

En este sentido, el medio de impugnación constituye un acto procesal por el que se exige al órgano jurisdiccional o administrativo la modificación o revocación de una resolución que no ha sido dictada conforme a derecho.

Los medios de impugnación que están al alcance de las partes dentro de un juicio o proceso, pueden ser de dos tipos: los recursos y los medios extraordinarios, específicamente el juicio de amparo.<sup>102</sup>

El recurso es un medio de impugnación intraprocesal, que tiene por objeto volver a estudiar una resolución, por lo que tiende a abrir una segunda instancia dentro del mismo proceso a manera de conclusión, es necesario que quede claro que todo acto de autoridad, cualquiera que sea su jerarquía y el poder en que se

---

<sup>101</sup> Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, 7a. edición., México, Harla, 1997, págs. 196-198.

<sup>102</sup> Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, op. Cit, págs. 297-300.

encuentre, debe de cuidar que sus actos estén apegados a derecho, pues de lo contrario se rompería con los principios que ya se han estudiado en el presente trabajo, y en especial del Consejo de la Judicatura Federal que estudiamos, el cual es un órgano eminentemente administrativo por pertenecer al Poder Judicial que reviste una figura excepcional que debe permitir que sus decisiones, hayan sido emitidas y no estén apegadas a derecho sean revisadas por otra autoridad, como es el caso del recurso de revisión administrativa y el juicio de garantías constitucionales que no es otra cosa que el juicio de amparo mexicano.

#### **4.3. Recurso de Revisión Administrativa.**

A partir de la reforma de 1994, se estableció en el párrafo octavo, del artículo 100 Constitucional, que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal eran definitivas e inatacables, excepto las que tratan de la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, que serán revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Con la reforma de 1999, se estableció que las resoluciones que emite el Consejo de la Judicatura Federal serán definitivas e inatacables, por lo que en contra de las mismas no procede recurso legal alguno, y en el que es improcedente el juicio de amparo; sin embargo, en el párrafo noveno, del artículo

100 Constitucional, se incluyó el recurso de revisión administrativa en los siguientes términos.

*“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 de la Nación, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva”.*

En este sentido, el Consejo de la Judicatura Federal se encuentra subordinado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puesto que ésta conoce y resuelve el recurso de revisión administrativa, para determinar, si la resolución que haya emitido aquél se encuentra o no apegada a las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 123, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece los supuestos de procedencia del recurso de revisión administrativa, de la siguiente forma, al tratar:

Las resoluciones de nombramiento o primera adscripción, con motivo de un examen de oposición, por cualquiera de las personas que hubieren participado en el mismo.

Las resoluciones de remoción por el juez de Distrito o magistrado de Circuito afectado por la misma.

Las resoluciones de cambio de adscripción, por el juzgador que hubiera solicitado la readscripción y ésta se le hubiera negado.

Las resoluciones sobre la improcedencia de la ratificación, por el juez de Distrito o magistrado de Circuito, que no haya sido ratificado al término de los seis años en el ejercicio de sus funciones.

En este sentido, el recurso de revisión administrativa procederá contra las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, en las que se nombre, adscribe, no ratifique o destituya a un magistrado de Circuito o juez de Distrito, para el efecto de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, revise si la misma fue emitida conforme las disposiciones legales, al tener ella el carácter indiscutible de superior jerárquico del Consejo de la Judicatura Federal.

El recurso de revisión se interpondrá por escrito, para ofrecer las pruebas permitidas,<sup>103</sup> dentro del término de cinco días hábiles siguientes, contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución combatida, ante el presidente del Consejo de la Judicatura Federal, que también lo es de la Suprema Corte de Justicia.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, acordará la admisión o desechamiento del recurso de revisión administrativa, en caso de ser admitido el

---

<sup>103</sup> En los recursos de revisión administrativa interpuestos contra las resoluciones de nombramiento adscripción o ratificación, sólo serán admitidas las pruebas documentales públicas. Tratándose de un recurso de revisión en donde se impugne la resolución de remoción, el ministro ponente ordenará la apertura del período probatorio por el término de diez días, en el que se desahogarán las pruebas testimoniales que sean admitidas, puesto que solo se podrán ofrecer las pruebas documentales privadas o públicas y la testimonial.

mismo, requerirá un informe, a los consejeros de la Judicatura Federal, que hayan votado en favor de la resolución recurrida.

El informe será rendido por el consejero designado por la Secretaría Ejecutiva del Pleno y Carrera Judicial, de entre aquéllos que hubieran votado en favor de la resolución impugnada, quien representará al Consejo de la Judicatura Federal durante el trámite del recurso de revisión administrativa. En el informe, que será remitido al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, se anexará el acuerdo donde se designe al consejero que represente al Consejo de la Judicatura Federal, así como todos los elementos probatorios que permitan apreciar la resolución impugnada.<sup>104</sup>

El Presidente de la Suprema Corte, turnará el escrito de revisión, así como el informe rendido por el consejero de la Judicatura, a un ministro ponente, quien elaborará el proyecto de resolución, el que será discutido en sesión plenaria, con impedimento del Presidente de la Suprema Corte y presidida por el primer ministro, quien actuará en funciones de Presidente de la Corte.

Las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que determinen fundado el recurso de revisión administrativa, se limitarán a declarar la nulidad del acto impugnado, habrá de tener como efectos que el Consejo de la Judicatura Federal en plenitud de jurisdicción emita dentro de los treinta días naturales siguientes, una nueva resolución en la que se subsanaran

---

<sup>104</sup> Acuerdo General número 48/1998, artículos 193, 194 y 195 es el reglamento del Consejo de la Judicatura Federal, que regula su Organización y Funcionamiento.

las irregularidades de forma o de fondo de que adolece la resolución impugnada.<sup>105</sup>

El recurso de revisión administrativa, se interpondrá en contra de las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, que determinen la remoción de un servidor público, juez de Distrito o magistrado de Circuito y el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá por objeto estudiar y determinar, si dicha resolución fue emitida conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General número 48/1998, que regula la Organización y Funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal.

El recurso sólo podrá interponerse por el magistrado de Circuito o juez de Distrito que haya sido sancionado con la destitución de su puesto, mediante escrito en el que señalará los agravios que le ocasiona la resolución, presentándolo ante el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal.<sup>106</sup>

El recurso de revisión administrativa se interpondrá dentro de los cinco días hábiles siguientes al que surta efectos la notificación de la resolución en la que se haya sancionado al magistrado de Circuito o juez de Distrito recurrente.

El presidente del Consejo de la Judicatura, quien también lo es de la Suprema Corte, admitirá o desechará el recurso de revisión administrativa, sin embargo el Pleno de la Corte, será quien determinará la procedencia del mismo.

---

<sup>105</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 128.

<sup>106</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 128.

En el acuerdo por el que se admita a trámite el recurso de revisión, se requerirá al Consejo de la Judicatura Federal, para que rinda un informe en el que deberá aportar las pruebas que permitan determinar si la resolución recurrida se emitió con estricto apego a los requisitos formales previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o en el Acuerdo General número 48/1998.

El Secretario Ejecutivo del Pleno y Carrera Judicial, designará, de acuerdo al turno, al consejero que deba rendir el informe, de entre aquellos que hayan votado a favor de la resolución impugnada, quien representará al Consejo durante la substanciación del recurso.<sup>107</sup>

El consejero designado deberá rendir el informe, en el que se incluyan las actuaciones del procedimiento administrativo de responsabilidad que consten en el expediente, como elementos probatorios para acreditar la validez de la resolución, así como una copia certificada del acuerdo del Pleno del Consejo, que haya designado para representarlo.<sup>108</sup>

Una vez que sea rendido el informe, el Presidente de la Suprema Corte, emitirá un acuerdo, por el que se turna el recurso de revisión administrativa a un ministro ponente, quien elaborará el proyecto de resolución.

El ministro ponente, de estimar necesario, podrá contar de elementos probatorios para determinar si se destituyó a un magistrado de Circuito o juez de

---

<sup>107</sup> Acuerdo General número 48/1998, artículo 194.

<sup>108</sup> Acuerdo General número 48/1998. Artículos 193 y 195.

Distrito; de esa manera cumplirá con los requisitos legales además de ordenar la apertura de un término probatorio hasta por diez días hábiles, en el que únicamente se admitirán las pruebas documental y testimonial.

El desahogo de las pruebas admitidas, se regirá por las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento que deberá aplicarse supletoriamente en la substanciación del recurso de revisión administrativa.

Una vez que hayan sido desahogadas las pruebas admitidas, el ministro ponente elaborará el proyecto de resolución, mismo que será discutido en sesión plenaria, el día y hora para el que sea enlistado.

En la sesión plenaria de la Suprema Corte, con impedimento del ministro presidente\* y del Consejo de la Judicatura Federal, órgano que emitió la resolución recurrida; se discutirá la procedencia del recurso de revisión, en caso de ser improcedente, se sobreseerá el mismo.

Si fuese procedente el recurso de revisión administrativa, el proyecto de resolución elaborado por el ministro ponente, podrá ser adoptado por unanimidad o mayoría de votos, y declararse como fundado o infundado.

En el caso, de que el Pleno de la Suprema Corte declare fundado el recurso de revisión administrativa, sus alcances se limitarán a determinar la

---

\* El artículo 66, fracción IV, de la *Ley de Amparo*, establece que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia están impedidos, entre otros motivos, por haber tenido con anterioridad el carácter de autoridades responsables en el juicio de amparo, si hubieran aconsejado como asesores la resolución reclamada, o si hubiesen emitido, en otra instancia, la resolución impugnada.

nulidad de la resolución en la que se le haya sancionado con la destitución o remoción al recurrente.

Por tanto, al emitir la sentencia que declare fundado o infundado el recurso, deben observarse las garantías de audiencia y de legalidad que reviste todo procedimiento, para cumplir con la finalidad del recurso de revisión administrativa, declarar si las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, fueron o no adoptados conforme a derecho.

#### **4.4. Procedencia del Juicio de Amparo, como figura tutelar de las garantías constitucionales de los funcionarios judiciales en su carácter de gobernados.**

Para fundamentan la procedencia del Juicio de Amparo en contra de las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal, se debe partir de que en el artículo 100 Constitucional, en su párrafo octavo expone que dicho Consejo, salvo los casos que el mismo precepto señala, serán definitivos e inatacables, empero eso no implica necesariamente que contra tales resoluciones no proceda el juicio de garantías, máxime si con su actitud rebase su esfera competencial, en flagrante violación al artículo 16 Constitucional.

Se debe entender que la causal de improcedencia contenida en el artículo 100 constitucional no es manifiesta, ya que dicho imperativo es abierto para los jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, más no para los demás funcionarios que integran al Poder Judicial, y solo para estos casos mediante el Juicio de Amparo en vía indirecta, los jueces de Distrito, deben analizar si el Consejo de la

Judicatura Federal, órgano administrativo, actuó dentro de sus facultades o no; lo que hace determinar si el juicio de amparo es procedente, eso implica estudiar una cuestión de fondo, por lo que debe admitirse la demanda de amparo a efecto de dar oportunidad al Consejo de la Judicatura Federal para demostrar que actuó dentro de su ámbito competencial.

En principio, se parte del hecho de que aún cuando el artículo 100 Constitucional dice que las resoluciones del referido Consejo son definitivas e inatacables, ello no se hace improcedente en todos los casos el juicio de garantías, pero eso puede llevar cierta razón, pero con la intención de sostener tal afirmación, se señala que cuando el Consejo actué en ejercicio de sus facultades, el juicio de amparo será improcedente y, por el contrario, cuando lo haga fuera de las mismas el juicio constitucional deberá estimarse procedente.

Resulta del todo acertado que el artículo 100, párrafo octavo, de nuestra Carta Magna, sólo prohíbe la procedencia de medios de defensa ordinarios o en sede administrativa, en el que dicho precepto no alude, expresamente al juicio de garantías, o bien, como parece sostenerse, que la impugnabilidad de las resoluciones del Consejo sólo opera en el ámbito administrativo.

Si se recuerdan apartados que anteceden a este subcapítulo, en el trabajo terminal que se desarrolla, la diferencia entre el acto legislativo: la ley, el acto administrativo del poder administrativo y el acto judicial: la sentencia, es de los actos administrativos y los actos legislativos, si pueden anularse, revocarse,

derogarse, abrogarse, pero el acto judicial, esto es, la sentencia, ya no, ni siquiera por otra sentencia en sentido contrario dictada por el mismo órgano judicial, pero ¿esto se aplica a las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal?, ¿es éste un tribunal de última instancia?. A nuestra consideración, la creación del Consejo de la Judicatura no encuadra como el de UN TRIBUNAL TERMINAL, en cuanto a las decisiones judiciales; sino por el contrario es un órgano administrativo respecto del cual sí es susceptible examinar sus actos en el juicio de amparo.

De acuerdo a lo anterior se puede entender que, el Consejo de la Judicatura Federal, en realidad es un órgano auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que de algún modo colabora en las labores de menor importancia; las labores de mayor importancia son las jurisdiccionales. No es posible comparar el dictamen de una sentencia en asuntos de este tipo, en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, por ejemplo, conseguir un local y comprar muebles para que éste funcione, porque no se puede hablar propiamente y en forma absoluta de que los juzgados de Distrito dependen del Consejo de la Judicatura Federal, porque en rigor está para servir a los Juzgados y Tribunales en todo lo que respecta a las cuestiones administrativas.

No podemos comparar las improcedencias del Juicio de Amparo, con la creación del actual Consejo de la Judicatura Federal; por principio debemos recordar que de las cuatro causales de improcedencia que se contemplaban en los artículos 3º, 27, 60, 110 y 111 constitucionales, en la actualidad sólo subsisten

dos, es decir, la mitad, el cincuenta por ciento, lo cual pudiera ser indicativo de que la intención del Constituyente Permanente es eliminar, en lo posible, los supuestos en los cuales el juicio de garantías resulta improcedente.

Por otro lado, es necesario señalar que las dos únicas causales de improcedencia que aún persisten en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son la relativa a las resoluciones del Tribunal Electoral que prevé el artículo 60 de la Carta Magna y la que se refiere a los procedimientos de juicio político y de desafuero, contemplada en los artículos 110 y 111 de la Constitución Política. Esas dos causales atienden a razones que naturalmente no son aplicables a las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal, sin embargo, en ambos casos se pretende que los tribunales de amparo no vicien su función con cuestiones de carácter eminentemente político.

No obstante que nuestra Norma Fundamental utiliza en su artículo 60 la misma expresión que en su artículo 100, para referirse a la improcedencia del juicio de amparo en contra de las resoluciones del Tribunal Electoral, lo cierto es que no es viable quedarnos en una mera interpretación teórica de la Constitución; nuestra obligación, es ir más allá de los conceptos imprecisos, se debe analizar con detalle si el uso de las palabras en ambos preceptos nos autorizan a otorgarles una misma interpretación o por el contrario, a pesar de que el Constituyente Permanente haya empleado la misma expresión, las hipótesis normativas son totalmente diferentes y consecuentemente deben interpretarse de manera distinta.

Es importante analizar que en primer lugar el Tribunal Federal Electoral es un órgano formal y materialmente jurisdiccional, a diferencia del Consejo de la Judicatura Federal que es un órgano puramente administrativo; en segundo lugar, el Tribunal Electoral es un tribunal de última instancia, evidentemente el Consejo no es siquiera un tribunal; en tercer lugar, dentro del procedimiento contencioso electoral, los afectados cuentan con dos instancias ante un órgano jurisdiccional. En el caso del Consejo, los afectados que aquí tratamos, los secretarios proyectistas y demás funcionarios judiciales que no tengan carácter de Juez o Magistrado, solo cuentan con una instancia ante un órgano administrativo; en cuarto lugar, en el procedimiento contencioso electoral hay dos partes contendientes y una autoridad imparcial que decide en definitiva la controversia. Por el contrario, en el procedimiento para la remoción de los funcionarios señalados de un Tribunal Colegiado o Juzgado de Distrito, el Consejo asumiría la función de parte acusadora y de órgano resolutor, o sea, de juez y parte, lo que sería romper con el más mínimo principio elemental de la Teoría General del Proceso.

Por último la inimpugnabilidad de las resoluciones del Tribunal Electoral se explica en función del contenido político de sus decisiones, razón por la que, desde luego no podría justificar de forma alguna la inimpugnabilidad de las resoluciones del Consejo, pues es claro que sus resoluciones no tienen un contenido político.

De lo anterior se puede decir que el Consejo de la Judicatura Federal, también está sujeto al cumplimiento de las garantías individuales como cualquier autoridad, y se repite con el fin de enfatizar, si procede el juicio de amparo en su contra, de no ser así ¿de qué otra manera se podría asegurar que el Consejo de la Judicatura Federal, efectivamente cumple con la referida garantía individual, que como se sabe prácticamente implica el control de todo el orden jurídico?

A manera de conclusión, es claro señalar que las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, relativas a las acciones de investigación y determinación de responsabilidades y sanciones a los servidores públicos de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, se circunscriben en los límites mencionados y no es aceptable de manera alguna, el supuesto principio de inimpugnabilidad que atribuyó el Constituyente Permanente en el artículo 100 Constitucional al grado de considerar como improcedente el juicio de garantías en contra de cualquier acto emanado del órgano que estudiamos, porque éste difiere de la clasificación de resoluciones que se estimen inimpugnables, conforme al artículo, en tanto que esa irrecurribilidad se entiende en función de un acto administrativo y de un recurso de similar naturaleza, lo que descarta que se deba hacer extensiva esa definición al juicio de garantías; además es importante mencionar que esta figura ya había sido creada en otros países, por lo que al trasladarse una figura ajena a nuestro derecho positivo, era factible que tuviera sus imperfecciones, y en este caso concreto no contaban con la figura del juicio de amparo, el cual es y será el medio de impugnación por excelencia para que todo gobernado que crea violadas

sus garantías individuales por cualquier autoridad, acuda a él para la restitución de éstas.

**4.5. El Juicio de Amparo como medio de impugnación por excelencia cuando se violen las garantías de los demás funcionarios judiciales por las decisiones de remoción del Consejo de la Judicatura Federal.**

La procedencia genérica del juicio de amparo, se encuentra establecida en el artículo 103, de la Constitución Política, en los siguientes términos:

“Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

“I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.

“II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal.

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

De la interpretación de este artículo, se desprende que son competentes para conocer y substanciar el juicio de amparo, los tribunales federales, que dada su competencia constitucional y legal no todos conocerán del mismo, solamente los Juzgados de Distrito, los Tribunales Unitarios de Circuito con el amparo indirecto, los Tribunales Colegiados de Circuito con base en el amparo directo, recursos de revisión, queja y reclamación, por último, la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, en sesión con el pleno o en salas, es decir, los recursos de revisión y asuntos en donde se ejerza la facultad de atracción.

El juicio de amparo ha sido instituido para combatir las leyes o actos de la autoridad que; violen garantías individuales, vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, e invadan la esfera de la autoridad federal; cuyos supuestos engloban todos los actos de las autoridades federales, estatales o municipales.

Como se sabe, el amparo procede contra los *actos de la autoridad* que violen las garantías individuales, entendiéndose por "autoridad", aquel órgano del poder público del Estado, investido de facultades de decisión o ejecución, en cuyo ejercicio se producen, modifican, alteran, afectan o extinguen situaciones generales y particulares de carácter jurídico o fáctico, dadas por el orden jurídico constitucional y legal<sup>109</sup> y por actos de autoridad, *en lato sensu*, debe entenderse a leyes, reglamentos, tratados internacionales, acuerdos de observancia general, actos administrativos (de toda índole), actos judiciales (autos y proveídos en general) y jurisdiccionales, en los que se tutelan todas las garantías individuales y sociales de los gobernados.<sup>110</sup>

Sin embargo, no todos los actos de las autoridades son impugnables por medio del juicio de amparo, porque para admitir la demanda y proceder a su trámite legal, deberá presentar pruebas en los conceptos de violación, en el que el acto reclamado viola las garantías individuales del quejoso. En este sentido, el

---

<sup>109</sup> Burgoa Orhuela, Ignacio. *El Juicio de amparo*, 33a., edición, México, Porrúa, 1997, págs. 182-187.

<sup>110</sup> *Idem.*, págs. 171-172.

quejoso debe precisar la existencia del acto reclamado, puesto que constituye un requisito indispensable para la procedencia del juicio de amparo, por lo que debe considerarse, como cualquier hecho voluntario e intencional del órgano público del Estado (acto de autoridad), consistente en una decisión o ejecución, que se imponga unilateral, imperativa y coercitivamente; además de producir una afectación en la esfera jurídica de los gobernados al modificar situaciones jurídicas establecidas en el ordenamiento legal.<sup>111</sup>

Tratándose de los supuestos previstos por las fracciones segunda y tercera del precepto constitucional citado, las leyes o actos de la autoridad federal que vulneren, restrinjan la soberanía de los Estados e invadan la esfera de la autoridad federal, se actualizan cuando los haya emitido un órgano de poder público que invada la esfera de facultades constitucionalmente reservadas a los Estados y viceversa, es decir, que el órgano del poder público local emita una ley o acto de autoridad en ejercicio de facultades constitucionalmente reservadas a la Federación.<sup>112</sup>

Aunque el juicio de amparo contra la invasión de competencia ha perdido su eficacia, al establecerse en el párrafo primero, del artículo 16 Constitucional que *“nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”*; por otra parte

---

<sup>111</sup> *Idem.*, págs. 201-205.

<sup>112</sup> Gongora Pimentel, Genaro David, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, 2a. edición, Porrúa, México, 1992, pág. 151.

si la autoridad que emitió el acto reclamado, ha invadido la competencia de la Federación o de los Estados, según sea el caso; el quejoso hará valer dentro de sus conceptos de violación la incompetencia de la misma, puesto cuando hayan transgredido sus garantías individuales, previstas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, supuesto que queda señalado en la fracción I, del artículo 103 de la Constitución Política.

Como se ha visto, el juicio de amparo protege las garantías individuales del gobernado de los actos de autoridad que las transgreden; sin embargo, mediante la garantía de legalidad prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales, se contempla la extensión protectora del juicio de amparo, en el que procede contra cualquier acto de autoridad que contravenga el orden constitucional y legal.

Por tanto, el juicio de amparo es un proceso de control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad, para proteger la esfera jurídica de los gobernados que se sientan agraviados en sus garantías individuales, debido a que son competentes para substanciar y resolver el juicio con los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

La finalidad del juicio de amparo, es la protección de las garantías individuales de los gobernados y, a través de la garantía de legalidad prevista en los artículos 14 y 16, el régimen de competencia existente entre las autoridades federales, estatales y municipales, por lo que se hace respetar todas las disposiciones de la Constitución Política.

De lo anterior se desprende que, el juicio de garantías constituye un medio de control constitucional, que tiende a preservar los derechos subjetivos de los gobernados, así como los principios de supremacía constitucional y de la división de poderes.

Por tales motivos, el artículo 103 Constitucional, únicamente debería establecer que los Tribunales de la Federación resolverán las controversias que se susciten por actos de la autoridad, *lato sensu*, que violen las garantías individuales.

## CONCLUSIONES

1. Como lo dispone nuestra Constitución Política en su artículo 94 el Consejo de la Judicatura de la Federación, es el órgano constituido para definir los lineamientos de la carrera judicial y ejercer la función disciplinaria entre sus miembros a excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Federal Electoral.

2. El principio de la división de poderes es garantizar que los órganos del Estado en su ejercicio no abusen del poder público. Nuestra carta fundamental establece las facultades que ejerce el poder público del Estado, por lo que si alguno de estos invade la competencia de otro, transgrede este principio y además vulnera la supremacía constitucional.

3. El Poder Judicial de la Federación es el órgano facultado por la Constitución, para mantener el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad, con el fin de hacer cumplir los preceptos constitucionales para garantizar el respeto de la división de poderes.

4. El Poder Judicial Federal es muy importante en nuestro derecho positivo mexicano como uno de los contrapesos para lograr el equilibrio en el ejercicio de la división de poderes. Tiene funciones propias, estructura propia, órganos de desempeño de cada una de sus funciones, objetivos particulares que garantizan su buen funcionamiento e independencia en un sistema de derecho.

5. Con las reformas a la constitución de 1994, se creo en nuestro derecho positivo mexicano el Consejo de la Judicatura Federal, como un órgano eminentemente administrativo, para descargar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de esas tareas, y con el fin de dedicarse a emitir actos jurisdiccionales como son las sentencias y acabar con ese rezago que en ocasiones rompe con el principio que contempla el artículo 17 constitucional de emitir sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

El Consejo de la Judicatura Federal al ser un órgano facultado para realizar las funciones de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Federal electoral, se constituye como un órgano auxiliar, especializado en las funciones materialmente administrativas del Poder Judicial.

6. Al crearse el Consejo de la Judicatura Federal, como un órgano con personalidad jurídica y patrimonio propio; se le han atribuido facultades para administrar los recursos financieros asignados de forma presupuestaria al Poder Judicial Federal, con la finalidad de sancionar administrativamente, a los miembros de ese poder. Se creo pensando en un equilibrio, autonomía e independencia del Poder Judicial Federal y una mejor impartición de justicia.

7. La responsabilidad de los servidores públicos judiciales normalmente proviene de faltas administrativas y no de delitos, por ende dichas faltas ponen en

evidencia la conducta de aquellos al originar que se investiguen y en su caso de ser procedentes se sancionen.

8. El objetivo principal de la reforma constitucional de 1994, es separar la función jurisdiccional de la administrativa, para mejorar el sistema de impartición de justicia a la Suprema Corte y no distraerla de sus funciones de control constitucional.

9. Al ser el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, también del Consejo de la Judicatura Federal, se transgrede el principio de ser juez y parte a la vez, aunque este supuesto se subsane mediante la figura de impedimento para conocer de un asunto en el cual hubiese emitido en otra instancia o jurisdicción la resolución impugnada, se propone evitar este obstáculo, al suprimir la facultad de presidir al Consejo Judicatura Federal, ya que en nada le beneficia y sí por otro lado le descarga de tareas que lo distraen de su gran labor como lo es presidir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

10. La excepción a la definitividad de las resoluciones disciplinarias del Consejo de la Judicatura Federal se reservan para jueces de Distrito y magistrados de Circuito, sólo cuando se trate de sus nombramientos, adscripción o cambios de adscripción y remoción de los mismos, y es mediante un medio de impugnación denominado Recurso de Revisión Administrativa.

11. Al incluirse el Recurso de revisión en contra de ciertos supuestos que contempla el artículo 100, párrafo octavo constitucional, solo fue una enmienda

mal encuadrada, ya que al trasladar esta figura de otros sistemas de derecho que en ningún lado contemplan nuestro característico sistema de derecho y mucho menos los medios de impugnación que todo proceso tiene la obligación de contemplar.

12. Es incuestionable que la autonomía e independencia con que se dotó al Consejo de la Judicatura Federal, no se puede interpretar con el desligue total de la Suprema Corte de Justicia, sino por el contrario desde su creación, en la exposición de motivos, se contempló en un principio como órgano desconcentrado de ésta, por lo que al ser revisada por su pleno, denota una marcada subordinación a la misma.

13. Las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, el cual es de naturaleza administrativa, son susceptibles de revisión no solamente en el procedimiento, sino también en el fondo y para ello, sólo se puede dar mediante la figura del juicio de garantías como medio de impugnación por excelencia.

14. Es de obligada observancia mencionar que el Juicio de Garantías es el único medio por el cual todos los gobernados tienen el inquebrantable derecho de solicitar el Amparo y Protección de la Justicia Federal cuando se le violen sus garantías, máxime si la autoridad pertenece al Poder encargado de otorgar dicha protección constitucional, por ello es considerado y acertado encaminar este tema a una nueva reforma que contemple esta máxima figura, como lo es el juicio de amparo, para que el Estado de derecho no se vea violentado por otra figura que

como ésta al ser trasladada del derecho internacional, no contempla las figuras características de nuestro derecho positivo mexicano.

**Bibliografía.**

1. Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del Derecho Administrativo*/1er. Curso. 12a. edición, Porrúa, México, 1995.
2. Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, 19a. edición, México, Porrúa, 1990.
3. Aristóteles, *La política*, traducción de Antonio Gómez Robledo, México, Porrúa, 1992. (Colección Sepan cuantos. No.).
4. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1965.
5. Burdeau, George, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, traducción de Ramón Falcón Tello, Madrid, Nacional, 1981.
6. Burdeau, George, *Manual de Derecho Constitucional*, París, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1947.
7. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1985.
8. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de amparo*, 33a. edición, México, Porrúa, 1997.
9. Cárdenas Gracia, Jaime F. *Una Constitución para la Democracia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

10. Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979.
11. Colin Sánchez, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 15a. edición, México, Porrúa, 1995.
12. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, prólogo de Diego Valadés, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Rectoría. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Departamento del Distrito Federal. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1992. (Serie: A Fuentes, textos y estudios legislativos. Núm. 59).
13. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 2a. edición, México, Ediciones Delma, 2000.
14. Cortiñas Peláez, León "Finanzas públicas y administración contemporánea (contribución al estudio del nuevo horizonte mexicano), en *Revista de Ciencias Jurídicas*, publicaciones de la División de Ciencias Jurídicas de la ENEP-Acatlán. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 1992.
15. Cueva, Mario de la, *La idea del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
16. Cueva, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, prólogo de Jorge Carpizo, México, Porrúa, 1982.

17. Dabin, Jean, *Doctrina general del Estado*, traducción de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, México, Jus, 1946.
18. *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima primera edición, Madrid, Real Academia Española, 1992.
19. *Diccionario Enciclopédico Saber 3*, tomo II, 2a. edición, México, Fernández Editores, 1990.
20. Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, *Derecho Civil, parte general, personas, cosas, negocio jurídico e invalidez*, 4a. edición, México, Porrúa, 1994.
21. *Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo XII, Buenos Aires, Driskill, 1975.
22. Escriche, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación Civil, penal, comercial y forense*, citas del derecho, notas y adiciones de Juan Rodríguez de San Miguel, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
23. Fix Zamudio, Héctor, *et., al. El Consejo de la Judicatura*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996. (Cuadernos para la Reforma de la Justicia. Número 3).
24. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, revisada y actualizada por Manuel Fraga, 29a. edición, México, Porrúa, 1990.
25. García Aran, Mercedes, *La prevaricación judicial*, España, Tecnos, 1990.

26. García Ramírez, Sergio. *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, Porrúa, 1996.
27. Gática Rendón, Agustín. *Propuesta de reforma al Título XII de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. De las responsabilidades de los servidores públicos de la administración de justicia*, tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, 1998.
28. Gómez Lara, Cipriano, *Derecho procesal civil*, 4a. edición, México, Trillas, 1990.
29. Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 9a. edición, México, Harla, 1998.
30. Gongora Pimentel, Genaro David, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, 2a. edición, Porrúa, México, 1992.
31. Gongora Pimentel, Genaro David, *Palabras pronunciadas por el ministro presidente, durante la toma de protesta de los Consejeros de la Judicatura Federal en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Lex, Difusión y análisis"*, Año V, No. 50, agosto, 1999.
32. Hauriou, Maurice, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, traducción, estudio preliminar, notas y adiciones de Carlos Ruíz del Castillo, Madrid, Reus, 1927.

33. Jellinek, George, *Teoría general del Estado*, traducción de Fernando de los Ríos Urruti, Buenos Aires, Albatros, 1970.
34. Kelsen, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, traducción de Eduardo García Maynéz, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho, 1988.
35. Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, traducción de José Camer, México, Fondo de Cultura Económica, 1941.
36. Loewestein, Karl, *Teoría de la Constitución*, traducción de Alfredo Gallegos Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1976.
37. Manzanilla Schafer, Víctor. "La Teoría de la División de Poderes y nuestra Constitución de 1917", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XIII, número 50, abril-junio 1963.
38. Martínez Bulle Goyri, Víctor M. "*Responsabilidad Administrativa*" en *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
39. Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo/1er. y 2o. curso*. 3a. edición, México, Harla, 1996.
40. Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, estudio preliminar de Daniel Moreno, México, Porrúa, 1982.

41. Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
42. Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, México, Is.e.I., 1963.
43. Ovalle Favela, José, *Derecho procesal civil*, 7a. edición, México, Harla, 1997.
44. Pallares, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, México, Porrúa, 1959.
45. Pallares, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Vigésima primera edición, México, Porrúa, 1994.
46. Parellada, Carlos Alberto, *Daños en la actividad judicial e informática desde la responsabilidad profesional*, Argentina, Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma S.R.L., 1990.
47. Pérez Serrano, Nicolás. *Tratado de derecho político*, Madrid, Civitas, 1976.
48. Pina y de Pina Vara, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, 19 edición, México, Porrúa, 1993.
49. Pina, Rafael de y Castillo Larrañaga, José, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, México, Porrúa, 1969.
50. Posada, Adolfo. *Tratado de Derecho Político*, 5a. edición, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1935.

51. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo I, 15a. edición, México, Porrúa, 1992.
52. Serra Rojas, Andrés, *Teoría general del Estado*, México, Porrúa, 1993.
53. Tawil Guido, Santiago, *La responsabilidad del Estado y de los Magistrados y Funcionarios Judiciales por el mal funcionamiento de la Administración de Justicia*, Argentina, Palma, 1989.
54. Tena Ramírez, Felipe, "La crisis de la División de Poderes", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo IX números 35-36, julio-diciembre de 1947.
55. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1991.
56. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Vigésimo séptima edición, México, Porrúa, 1993.
57. Terol Becerra, Manuel José, *El Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, Didot. Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
58. Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Federal de Procedimientos Civiles. Exposición de Motivos*. México, 1994.

**Legislación.**

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
2. *Código Federal de Procedimientos Civiles.*
3. *Ley Orgánica de la Administración Pública.*
4. *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*
5. *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en Legislación de Amparo.*
6. *Ley de Amparo.*
7. *Acuerdo General número 48/1998.*