

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**TRABAJO PROFESIONAL QUE PARA OBTENER EL
TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA
JAHAZIEL SILLAS MARTÍNEZ**

TEMA:

**“ESPECIALIZACIÓN POR MATERIA DE LOS JUZGADOS DE
DISTRITO EN EL ESTADO DE MÉXICO, PARA LOGRAR
MAYOR EFICIENCIA EN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.”**

ASESORA: MAESTRA IRENE DÍAZ REYES.

Febrero de 2011.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

ESPECIALIZACIÓN POR MATERIA DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO EN EL ESTADO DE MÉXICO, PARA LOGRAR MAYOR EFICIENCIA EN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.

INTRODUCCIÓN	4
--------------	---

CAPITULO I EL ESTADO Y LA DIVISIÓN DE PODERES.

1.1 El Estado.	10
1.2 La División de Poderes y la aplicación de este principio en el Estado Mexicano.	15
1.3 El Poder Judicial de la Federación.	28
1.4 El Consejo de la Judicatura Federal.	38

CAPÍTULO II

EL JUICIO DE AMPARO COMO MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y LOS PROCESOS JURISDICCIONALES FEDERALES

2.1 Los medios de control constitucional.	47
2.2 El Juicio de Amparo, medio de control de la constitucionalidad y la legalidad.	55
2.3 Los procesos jurisdiccionales en los juzgados federales.	65

CAPITULO III

LA ESPECIALIZACIÓN EN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

3.1 La función jurisdiccional	73
3.2 La carrera judicial, base de la especialización jurisdiccional	81
3.3 La especialización, condición para la eficiencia en la impartición de justicia.	88

CAPITULO IV

LA NECESIDAD DE ESPECIALIZAR POR MATERIA A LOS JUZGADOS DE DISTRITO EN EL ESTADO DE MÉXICO

4.1 Los Juzgados de Distrito en el Estado de México.	96
4.2 Asuntos que se tramitan en los Juzgados Federales del Segundo Circuito y análisis comparativo de la carga de trabajo con los del Primer Circuito	107
4.3 Propuesta, la especialización de los Juzgados de Distrito en el Estado de México.	121
CONCLUSIONES. (ENUNCIATIVAS Y PROPOSITIVAS)	129
BIBLIOGRAFIA	136

INTRODUCCIÓN.

La especialización por materia de los Juzgados de Distrito en el Estado de México obedece esencialmente a la necesidad de eficiencia en la impartición de justicia; pues el artículo 17 constitucional consagra el derecho que toda persona tiene a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, lo cual hace necesario que los órganos jurisdiccionales se encuentren en condiciones físicas convenientes para garantizar la impartición de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, como lo ordena el precepto constitucional invocado; por tal razón, considero la especialización como una medida para cumplir con tal ordenamiento.

Por otra parte, es necesario mencionar que actualmente me desempeño en un Juzgado de Distrito en el Estado de México, realizando mi función como oficial administrativo en el área de admisiones, en la que se reciben las demandas de amparo indirecto turnadas al Juzgado, por lo que debemos analizarlas y determinar si éstas deben admitirse, aclararse, desecharse, o en su caso declararnos legalmente incompetentes.

Es por esto, que al observar los asuntos que diariamente se tramitan, me surgió la inquietud sobre este tema, ya que es común que se promuevan juicios en todas las materias; como puede ser:

Penal, al reclamar desde actos dictados en la indagatoria, así como ordenes de aprehensión, autos de término constitucional o bien actos emanados de la ejecución de las sentencias y que atañan violaciones a las garantías individuales.

Asuntos del orden civil, como ilegal emplazamiento, resoluciones de recursos ordinarios que afecten derechos sustantivos de los promoventes, incluyendo en esta materia cuestiones de índole familiar.

Laboral, normalmente se tramitan asuntos por falta de emplazamiento o denegación de justicia por el actuar inconstitucional al retardar la impartición de justicia por parte de las juntas de conciliación y arbitraje.

Así como juicios de amparo de naturaleza administrativa, que debido a su amplitud pueden ser desde embargo de cuentas bancarias, como decomiso de inmuebles, detención de vehículos, silencio administrativo, entre otros, hasta los asuntos en materia agraria.

Lo anterior, con independencia de los procesos penales y civiles federales que se tramitan en este tipo de órganos jurisdiccionales; lo que tiene como consecuencia que no se resuelva de manera uniforme los

litigios que se ventilan, pues se quedan rezagados los asuntos en los que los secretarios o inclusive titulares tienen menos pericia.

Es por lo eso, que el presente trabajo pretende demostrar que la especialización de los juzgados federales del Segundo Circuito es necesaria, debido al alto índice demográfico del Estado de México, así como por las razones apuntadas en párrafos anteriores, para lograr mejor distribución de la carga de trabajo e impartir justicia en términos del numeral 17 de la Carta Magna..

En este tenor, en el capítulo primero se describe al Estado, partiendo de las teorías que sobre su origen se han forjado, sus elementos constitutivos y sus innumerables definiciones. Asimismo, se abordan temas como la División de Poderes, dando mayor énfasis al Poder Judicial de la Federación y al Consejo de la Judicatura Federal, como la institución encargada de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, que permite el funcionamiento de Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito y asegura su autonomía a fin de coadyuvar a que la sociedad reciba justicia pronta, completa, gratuita e imparcial.

En el segundo capítulo se resaltan las notas distintivas de los diversos medios de control constitucional, y al juicio de amparo como uno de ellos, así como los procesos federales que se tramitan en los juzgados

de distrito, a fin de desarrollar una visión más amplia de la actividad de éstos, y la diferencia de sus procedimientos.

El capítulo tercero aborda los temas de la impartición de justicia y la especialización jurisdiccional como una medida necesaria a fin de dar lograr de manera eficaz ese objetivo consagrado en la Ley Suprema.

Finalmente, en el capítulo cuarto, se analiza el funcionamiento de acuerdo a la carga de trabajo de los Juzgados de Distrito en el Estado de México, así como un análisis comparativo con los del Distrito Federal, pues por ser el circuito judicial más próximo resulta equiparable en cantidad, hasta cierto punto, los asuntos que se tramitan, así como la propuesta para lograr tal propósito.

CAPITULO I

EL ESTADO Y LA DIVISIÓN DE PODERES

SUMARIO: 1.1 El Estado; 1.2 La División de Poderes y la aplicación de este principio en el Estado Mexicano; 1.3 El Poder Judicial de la Federación; 1.4 El Consejo de la Judicatura Federal.

Preámbulo al capítulo primero.- Por cuestión de método, es preciso analizar en primer término al Estado, sin tratar de hacer un análisis exhaustivo sobre el tema, debido a su magnitud e importancia, en el presente capítulo únicamente se describirán, las teorías que sobre su origen se han concebido, sus elementos constitutivos y múltiples definiciones.

Una vez adquirida la idea general del Estado, principalmente sobre sus elementos constitutivos, pues de ello se puede partir para tratar de definirlo, será posible comprender con mayor facilidad cuestiones como la División de Poderes y su aplicación en nuestro país.

Como se observará en este apartado, de la Carta Magna surgen los principios de legalidad y supremacía constitucional, en las que está plasmada la división de los poderes de la unión, la relación entre estos a través de la historia, así como resaltar que al paso del tiempo la importancia del Poder Judicial de la Federación y los órganos que lo

integran ha ido “de menos a más”, hasta la creación del Consejo de la Judicatura Federal como institución encargada de su administración, vigilancia y disciplina.

1.1 El Estado.

Ésta organización jurídico política surge como resultado de una constante evolución en las interrelaciones de la sociedad, al decidir organizarse de una manera más compleja o “superior”.

El estudio sobre los orígenes del Estado ha sido objeto de múltiples investigaciones y constantes discusiones entre los doctrinarios; sin embargo; al ser un tema extenso e importante que merece una investigación aparte, este trabajo se limitará a mencionar las siete teorías que sobre el tema alude el doctor Andrés Serra Rojas:

- “a) Teorías teológicas u origen divino del Estado;
- b) Teoría del origen familiar del Estado;
- c) Las teorías naturalistas;
- d) Teorías del origen violento del Estado;
- e) Teorías del origen convencional del Estado, del pacto social o voluntarista;
- f) Teoría ético espiritual;
- g) Teoría de la constitución histórica, espontánea y necesaria del Estado.”¹

¹ SERRA ROJAS, Andrés, Teoría del Estado, 1ª edición, editorial Porrúa, México 1990, página 156.

Ahora bien, el problema es más complejo al tratar de definir al Estado, pues son múltiples las definiciones que sobre él se han propuesto, se puede decir que cada autor ha aportado la suya.

El tratadista Andrés Serra Rojas afirma que: “El Estado es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo.”²

Luis Ponce de León Armenta, manifiesta que: “Es una organización política de nuestros días que tiene por objeto el orden social en la justicia y mediante el derecho, que implica la armonía del ser humano y su entorno natural en sus interrelaciones para la conducción política, su realización y su calidad de vida.”³

Por otra parte, el maestro Francisco Porrúa Pérez señala: “El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes”⁴

² Ibidem, página 169.

³ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, Modelo Trans-Universal del Derecho y el Estado, 1ª edición, editorial Porrúa, México 1998, página 95.

⁴ PORRÚA PEREZ, Francisco, Teoría del Estado, 29ª edición, editorial Porrúa, México 1997, página 198.

Otra definición es la aportada por Vladimiro Naranjo Mesa: “En sentido amplio, puede entenderse por Estado un conglomerado social, política y jurídicamente constituido, asentado sobre un territorio determinado, sometido a una autoridad que se ejerce a través de sus propios órganos, y cuya soberanía es reconocida por otros Estados.”⁵

Para Eduardo García Maynez, el Estado es: “La organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio.”⁶

Por otra parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su informe de 1945, en la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, estableció que: “El Estado realiza tanto actos en que manifiesta su soberanía y fuerza para imponer su voluntad a los particulares, como otros en los que se despoja de esos atributos para transigir con éstos en un plano de igualdad. En el primer caso, el Estado obra como autoridad y, en el segundo, como persona de derecho privado.”⁷

En todo caso es evidente que el Estado entraña una organización de individuos y un concurso de voluntades, sustentadas en un gobierno plural y de garantías que demanda una División de Poderes para establecer un funcionamiento equitativamente distribuido.

⁵ NARANJO MESA, Vladimiro, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, 4ª edición, editorial Temis, Bogotá 1991, página 69.

⁶ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al estudio del derecho, 56ª. Ed. México, Porrúa, 2004, p.98

⁷ Informe de 1945, Quinta Época, Segunda Sala, 65

Resulta conveniente aclarar que no debe confundirse la forma del Estado con la de gobierno; pues el primero atiende a una institución pública dotada de personalidad jurídica, mientras que el gobierno es el conjunto de órganos estatales que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que pertenece a la entidad estatal, y en su acepción dinámica se revela en las funciones que se traducen en múltiples actos de autoridad.⁸

De todas las referencias sobre la acepción de Estado apuntadas, podemos definirlo como *un pueblo asentado en un territorio determinado que en ejercicio de su soberanía instaura un sistema normativo jurídico al que decide someterse y conforme el cual debe actuar el gobierno del que se dota.*

El Estado también ha tenido diversas clasificaciones, como la que lo divide en federal, unitario y confederado.⁹ En el unitario existe unidad política y constitucional, y el poder central ejerce una hegemonía que impide a los demás territorios gobernarse hacia el interior; los Estados se desprenden de su autonomía y se rigen conforme a lo establecido por el gobierno central. Por su lado, en un régimen confederado, los Estados no sólo son autónomos, sino también soberanos en cuanto a su régimen

⁸ BURGOA, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, 16a. ed., México, Porrúa, 2003, p.401

⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho constitucional mexicano, 35a. ed., México, Porrúa, 1995, pp112-113

interno, no dependen de un poder central e incluso pueden establecer relaciones internacionales por cuenta propia.

El federalismo constituye un término intermedio entre los regímenes descritos; es decir, entraña un gobierno central que no priva a las entidades federativas de la autonomía suficiente como para darse una Constitución y leyes ordinarias, esto es, para autorregularse; sin embargo no deben contrariar a la norma máxima del propio país, ni autorizar el establecimiento de relaciones internacionales independientemente del resto de los Estados, precisamente al erigirse como una unidad.

En ese contexto, tenemos que el Estado federal garantiza una vida política plena, en él coexisten una estructura constitucional federal y otra local, ambas distintas, interdependientes, y emanadas del pacto federal expresado en una Constitución escrita; por lo demás, la Constitución General separa las atribuciones de los poderes y confiere atribuciones específicas a la Federación y las entidades federativas.

1.2 La División de Poderes y la aplicación de este principio en el Estado Mexicano.

Los orígenes del principio de la División de Poderes son remotos, aunque éste quedó estructurado formalmente hasta el siglo XVII. En la antigüedad clásica, autores como Herodoto, Platón y Aristóteles se pronunciaron a favor de formas “mixtas” de gobierno, donde normalmente se hallaban mezcladas la monarquía y la democracia. Aristóteles sostuvo que los principales elementos del Estado eran la rama legisladora, los funcionarios administrativos y los tribunales.¹⁰

En la época moderna, la filosofía política recomendó la división del poder del Estado como remedio para el abuso de su ejercicio. Jhon Locke, en sus *Tratados sobre el gobierno civil (1690)*, propuso la creación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Federativo; lo que sirvió de base a la doctrina de Montesquieu, que se considera la más influyente en el tema.

En efecto, en su obra *“Del espíritu de las leyes”*,¹¹ Montesquieu abogó por depositar el gobierno del Estado en los poderes que actualmente se conocen: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El fin de su doctrina era que *“el poder frenara al poder”*; esto es, que cada poder sirviera de contrapeso para los otros dos, con tal de evitar la reunión del

¹⁰ DE LA CUEVA, Mario, Teoría de la Constitución, México, Porrúa, 1982, pp. 175-185

¹¹ Cfr. MONTESQUIEU, Del espíritu de las leyes, trad, Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Barcelona, Ediciones Altaza, S.A. 1987

gobierno en un solo individuo o en una sola corporación, lo que genera el depotismo.

El principio propuesto por Montesquieu, resultó tan eficaz que muchos países lo incorporaron al contenido de sus constituciones, en una época en la que el absolutismo real se hallaba en declive, por lo que la expresión literal de “División de Poderes” ha sido empleada de manera reiterativa hasta nuestros días en la doctrina y en la vida constitucional de diversas naciones. Por lo demás, como principio de filosofía política ha conservado su causa, a tal grado que el derecho constitucional contemporáneo se ha preocupado por mantenerlo en vigor, por ejemplo a través de la creación de tribunales constitucionales.

Así pues, la división del ejercicio del poder y del desarrollo de las facultades estatales se estatuyó para equilibrar las fuerzas, lograr un control recíproco y determinar las atribuciones de cada poder, a fin de que no fueran realizadas por otro. La finalidad del principio consiste en limitar y equilibrar el poder público, de modo que se ejerza autónoma e independientemente por cada uno de los poderes sin que ninguno se coloque por encima de otro que una sola corporación pueda ejercer dos o más de ellos, buscándose en todo momento que cada poder realice sus funciones libremente, sin más restricciones que las previstas en la ley.

El principio en estudio, se incorporó al derecho público mexicano a través de la Constitución de Apatzingán (1814); y a partir de entonces, aparece insistentemente en todos los documentos constitucionales posteriores a la independencia, aunque con cambios en la estructura y funciones de los diversos órganos.

La División de Poderes se estableció de manera expresa en los artículos 23 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1823) y 9º del Acta Constitutiva de la Federación (1824), y en cuanto al sistema como tal, particularmente respecto a la estructuración del régimen presidencial, la Constitución de 1824 se apegó al modelo estadounidense, si se toma en cuenta que al lado del cargo de Presidente de la República se estableció la vicepresidencia, la duración del periodo presidencial de cuatro años; el Congreso se dividió en dos Cámaras y se siguió la estructura del Poder Judicial de los Estados Unidos de América.

México, al consolidarse independiente, acogió el principio de la División de Poderes y lo consagró en sus constituciones centralistas y federalistas.¹² Independientemente del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano y el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, lo han previsto la Constitución gaditana de 1812, en sus artículos 15, 16 y 17; la de 1814, en sus preceptos 11 y 12; la de 1857 en su numeral 50 y en la

¹² Cfr LARA PONTE, Rodolfo, Los derecho humanos en el constitucionalismo mexicano, México, Porrúa/UNAM, 1997

actual se encuentra en el 49, en correlación con los diversos 40, 41, 115, 116, 122 y 124.

La efectividad de este principio ha sido inconstante en México; durante la vigencia de la Constitución de 1857, el caudillismo y la dictadura porfirista convirtieron al Ejecutivo en un poder supremo, situado por encima del Legislativo y del Judicial, pero después de la Revolución se estimó imperioso restringir las atribuciones presidenciales y, al mismo tiempo, reforzar las de las de los otros poderes, para que el principio del artículo 49 se cumpliera; y poco a poco, reformas constitucionales y legales han favorecido la división de las funciones que corresponden a cada órgano depositario del gobierno federal, pues el ámbito competencial del Ejecutivo se ha acotado, mientras que el Legislativo y el Judicial se han convertido en su contrapeso.

El caso del Poder Judicial de la Federación es de resaltarse en el presente trabajo, pues a partir de 1988, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como los tribunales federales, han contado con nuevas facultades, se han robustecido las garantías judiciales y se han introducido en el panorama constitucional diversos procesos nuevos y renovados, destinados a la protección integral de la Constitución. La Controversia constitucional es uno de esos procesos, cuyo fin esencial, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, es velar por el sistema de la División de Poderes.

Ahora bien, el principio de la División de Poderes en México está previsto en los artículos 40, 41, primer párrafo, 49, 115, primer párrafo, 116, primer párrafo, 122, primer párrafo, y 124 de la Constitución Federal y que respectivamente establecen:

"Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de 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.

Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

Art. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Art. 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Art. 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”¹³

De lo que se advierte que, en estos ordenamientos, principalmente en el numeral 49 de la Ley Fundamental, se recoge la tradición que data desde nuestros primeros ordenamientos constitucionales surgidos del movimiento de independencia y, específicamente, lo previsto en el artículo 9º del Acta constitutiva de la Federación. De acuerdo con nuestra Constitución, el “Supremo Poder de la Federación”, es decir, el poder público del Estado Federal Mexicano, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Gabino Fraga¹⁴ estima que la teoría de la División de Poderes puede examinarse desde dos puntos de vista: a) respecto de las modalidades impuestas por el ordenamiento mexicano a los órganos del Estado, y b) respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos.

¹³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Comentada y concordada, Editorial Porrúa, Edición 2004, t.II, IV y V.

¹⁴ FRAGA, Gabino, Derecho administrativo, 42a. ed., México, Porrúa, 2002 pp. 28-29

Desde la primera perspectiva, la separación de poderes implica la de los órganos del Estado en tres grupos independientes, y cada cual constituido de modo que los elementos que lo integran conserven entre sí la unidad que lo caracteriza como poder. Desde el segundo punto de vista, esta doctrina impone la distribución de funciones diferentes entre cada poder, de modo que el Poder Legislativo tenga atribuida exclusivamente la función de hacer leyes; el judicial la de juzgar; y el Ejecutivo la tarea administrativa. En ese sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, se pronunció en la Jurisprudencia 2a./J.143/2002,¹⁵ cuyo rubro y texto son:

“DIVISIÓN DE PODERES. LA FACULTAD CONFERIDA EN UNA LEY A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EMITIR DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL, NO CONLLEVA UNA VIOLACIÓN A ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. *De la interpretación histórica, causal y teleológica de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que con el establecimiento del principio de división de poderes se buscó, por un lado, dividir el ejercicio del poder y el desarrollo de las facultades estatales entre diversos órganos o entes que constitucionalmente se encuentran en un mismo nivel, con el fin de lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco; y, por otro, atribuir a los respectivos órganos, especialmente a los que encarnan el Poder Legislativo y el Poder Judicial, la potestad necesaria para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y jurisdiccionales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional, de donde se sigue que la prohibición contenida en el referido numeral, relativa a que el Poder Legislativo no puede depositarse en un individuo, conlleva que en ningún caso, salvo lo previsto en los artículos 29 y 131 de la propia Norma*

¹⁵ Tesis 2ª./J.143/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t.XVI, diciembre de 2002, p. 239.

Fundamental, un órgano del Estado diverso al Congreso de la Unión o a las Legislaturas Locales, podrá ejercer las atribuciones que constitucionalmente les son reservadas a éstos, es decir, la emisión de los actos formalmente legislativos, por ser constitucionalmente la fuente primordial de regulación respecto de las materias que tienen una especial trascendencia a la esfera jurídica de los gobernados, deben aprobarse generalmente por el órgano de representación popular. En tal virtud, si al realizarse la distribución de facultades entre los tres poderes, el Constituyente y el Poder Revisor de la Constitución no reservaron al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos de autoridad materialmente legislativos, y al Presidente de la República le otorgaron en la propia Constitución la facultad para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia de la ley, con el fin de que tal potestad pudiera ejercerse sin necesidad de que el propio Legislativo le confiriera tal atribución, debe concluirse que no existe disposición constitucional alguna que impida al Congreso de la Unión otorgar a las autoridades que orgánicamente se ubican en los Poderes Ejecutivo o Judicial, la facultad necesaria para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia o primacía de la ley, derivado de lo previsto en el artículo 72, inciso H), constitucional, lo que conlleva que la regulación contenida en estas normas de rango inferior, no puede derogar, limitar o excluir lo dispuesto en los actos formalmente legislativos, los que tienen una fuerza derogatoria y activa sobre aquéllas, pues pueden derogarlas o, por el contrario, elevarlas de rango convirtiéndolas en ley, prestándoles con ello su propia fuerza superior.”

Ahora bien, considero importante acotar que los poderes de la unión no deben actuar siempre y necesariamente separados; si bien cada uno tiene señaladas sus atribuciones, al examinarlas se aprecia que en varios casos se da cierta concurrencia, como sucede, por ejemplo, en la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia, en que participan el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores, que

hace la designación; y el titular del ejecutivo, quien presenta ternas para que de ellas se seleccione a los designados.

Entonces tenemos que los poderes no están limitados a ejercer actos propios de sus funciones, si no que para permitir el funcionamiento de los órganos estatales y lograr la unidad política mediante el equilibrio de fuerzas y el control recíproco, se han establecido mecanismos que pueden consistir en la colaboración de dos poderes para la validez de un acto, o bien, en que uno realice actos que formalmente corresponderían a otro; es decir, no todos los actos materialmente legislativos se han reservado al Poder Legislativo, ni los administrativos al Ejecutivo, ni los jurisdiccionales al Judicial. La Segunda Sala del máximo tribunal del país emitió la tesis 2a. CXXV/2002,¹⁶ en términos de lo aquí expuesto y cuyo rubro señala:

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ARTÍCULOS 3o., FRACCIÓN II, 57, SEGUNDO PÁRRAFO, 60 Y 64, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECEN LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA IMPONERLAS, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. Los artículos 41, primer párrafo, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen el principio de división de poderes, a través de los cuales se ejerce la soberanía popular, y que el Supremo Poder de la Federación, así como el poder público de los Estados, se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. No obstante lo anterior, la intención del Constituyente no fue la de reservar a cada uno de los tres Poderes la emisión de actos propios de sus funciones, exclusivamente, sino que, en aras de permitir

¹⁶ Tesis 2ª. CXXV/2002 íbidem t. XVI, octubre de 2002, p.474

el funcionamiento de los propios órganos y a la vez lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantizara la unidad política del Estado en beneficio del pueblo mexicano, se estableció en algunos casos un mecanismo de colaboración basado en dos medios: por un lado, se exigió la participación de dos de los Poderes para la validez de un acto y, por el otro, se otorgaron a los Poderes facultades para emitir actos diversos a los que formalmente les correspondería; además, se atribuyó a los respectivos Poderes, especialmente al Legislativo y al Judicial, la potestad necesaria para emitir los actos que materialmente les corresponden, de mayor jerarquía, por lo que si al realizarse la división de poderes, el Constituyente en ninguna disposición reservó al Poder Legislativo, la emisión de la totalidad de los actos materialmente legislativos, al Ejecutivo los actos materialmente administrativos y al Judicial los actos materialmente jurisdiccionales, no existe fundamento para sostener que se transgrede el principio en cita por el hecho de que se confiera a una autoridad administrativa, legislativa o judicial la facultad de emitir actos diversos a los que formalmente le corresponden, ya que ello no implica que las facultades reservadas constitucionalmente al Poder Judicial reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación. En congruencia con lo anterior, se concluye que los artículos 3o., fracción II, 57, segundo párrafo, 60 y 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que prevén las facultades de las autoridades administrativas para acusar, seguir el procedimiento respectivo e imponer, en su caso, las sanciones relativas, no quebrantan el principio de división de poderes, porque si bien tales atribuciones no se encuentran reservadas en algún precepto de la Carta Magna en forma exclusiva al Poder Judicial, pues lo reservado a este Poder es la emisión de los actos materialmente jurisdiccionales de mayor jerarquía, es decir, las resoluciones inatacables que, con las salvedades establecidas en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, erijan a los órganos judiciales en la última instancia a la que puedan acudir los gobernados para dirimir sus controversias.”

En ese contexto, podemos señalar que las necesidades del estado, en su práctica, han impuesto la atribución a un mismo poder de funciones

de diferente naturaleza y que se han clasificado en dos categorías: a) desde el punto de vista formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según al poder que correspondan; y b) desde el punto de vista objetivo o material, tocante a la naturaleza intrínseca de la función, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según revistan los caracteres que la teoría jurídica ha atribuido a cada uno de esos grupos.

Formalmente, la función legislativa es la actividad que el Estado realiza mediante los órganos integrantes del Poder Legislativo; en México, corresponde formalmente al Congreso de la Unión, integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores. Este concepto abarca también el conjunto de actos que cada Cámara puede realizar en forma exclusiva. Asimismo, la función legislativa se aprecia desde el punto de vista objetivo o material, es decir, sin atender al autor ni a la forma que se realice, y sólo considera la naturaleza intrínseca del acto, es decir, la creación de la ley.

Por otra parte, la función administrativa, desde el punto de vista formal, se la actividad realizada por el Estado a través del Poder Ejecutivo; y desde el punto de vista material, es la función que ejerce el Estado en el marco de un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos

materiales o actos que determinen situaciones jurídicas para casos individuales.

Finalmente, la función judicial también puede analizarse desde los puntos de vista formal y material; la primera se constituye por la actividad desarrollada por el Poder Judicial. Y desde el ángulo material, se ha considerado llamársele “función jurisdiccional”, en la inteligencia de que la expresión “judicial” sólo remite al órgano que lo realiza.

Se ha considerado que la función jurisdiccional no se distingue de la administrativa, dado que en el Estado hay sólo dos actividades diferentes: la de hacer leyes y la de ejecutarlas, sin que haya razón de fondo para distinguir la ejecución tanto en casos de controversia como cuando no hay conflicto. Sin embargo, la existencia de la función jurisdiccional obedece a un proceso histórico de diferenciación, que ha separado la esfera de actividades del Estado en una función administrativa y en otra jurisdiccional, correspondiente a los tribunales. Esta última función supone, en primer término, una situación de duda o conflicto preexistentes, dos pretensiones opuestas cuyo objeto es variable. Dado ese antecedente, el primer elemento del acto jurisdiccional consiste en la declaración que se haga de la existencia de tal conflicto. Esa declaración requiere un procedimiento especial previo que, desde la óptica política, es una garantía para las partes en conflicto; pero esto no supone que la esencia del acto jurisdiccional sean las formas procesales; además que tal acto está

constituido sólo por la sentencia, no por los actos previos. La función jurisdiccional se apega a declarar que hay una situación de conflicto; por lo que la sentencia debe, como consecuencia lógica de su contenido, completarse con una decisión que termine el conflicto y ordene restituir el derecho vulnerado.¹⁷

En virtud de que ha sido precisado el Estado, así como la División de Poderes y como se encuentra establecido este principio en nuestro país, haremos hincapié en el Poder Judicial de la Federación, en virtud de la naturaleza de la propuesta que obedece el presente trabajo.

¹⁷ FRAGA, Gabino, Derecho administrativo, op. cit., pp. 29, 37, 41, 46, 49-54 y 63

1.3 El Poder Judicial de la Federación.

Los antecedentes de la composición y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación son de dos clases: externos e internos. Los primeros están representados por la Ley de Organización Judicial (*Judiciary Act*) expedida por el Congreso Federal de los Estados Unidos de América en 1789, cuya estructura y terminología fue adoptada por los artículos 123, 124 y 126 de la Constitución Federal de 1824. De acuerdo con estos numerales, el Poder Judicial Federal residía en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito; la primera se componía de once magistrados, denominados “ministros”, distribuidos en tres salas, y de un fiscal. El Congreso Federal podía aumentar o disminuir su número cuando lo estimara conveniente. Además, los citados ministros tenían ese cargo de manera vitalicia, por lo que sólo podían ser removidos con arreglo a las leyes.

Esta composición del Poder Judicial Federal no se conciliaba con la tradición hispánica, y por ello fue incierto el funcionamiento de los mencionados tribunales, tomando en cuenta, como lo sostiene correctamente la doctrina, que la Suprema Corte sustituyó como tribunal supremo del país a la Audiencia de México y al Consejo de Indias. La ley del 14 de febrero de 1826 estableció los lineamientos de la estructura y facultades de la propia Suprema Corte, ordenamiento que en su mayor

parte continuó vigente durante casi todo el siglo XIX, o sea, hasta que se expidió el título preliminar del Código de Procedimientos Federales del 14 de noviembre de 1895, que debe considerarse como Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Por otra parte, desde su creación por la citada Constitución Federal de 1824, la Corte Suprema Federal funcionó también como tribunal superior del Distrito Federal hasta la creación autónoma de este último en el ordenamiento procesal de 1855, conocido como Ley Comonfort.

En cuanto a los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, fueron suprimidos y restablecidos en varias ocasiones, como consecuencia la propia vida constitucional de nuestro país, hasta que se les restituyó definitivamente en la Constitución Federal de 1857 por decreto del 5 de noviembre de 1863.

Los artículos 90 a 93 de la Constitución de 1857, según los cuales se depositaba el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Corte Suprema de Justicia, en Tribunales de Distrito y de Circuito. La Corte se componía de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, los que duraban seis años en sus cargos y eran electos indirectamente en primer grado.

La única reforma a estos preceptos fue la del 22 de mayo de 1900, específicamente al artículo 91, que dispuso la integración de la Suprema Corte por quince ministros que funcionaban en tribunal pleno o en salas, de acuerdo con la ley orgánica, y suprimió los cargos del fiscal y del procurador como integrantes de la Corte.

El texto original de la Carta Magna de 1917, el Poder Judicial Federal se integraba con la Suprema Corte, los Tribunales de Circuito (unitarios) y los Juzgados de Distrito. La Corte estaba integrada por once ministros y funcionaba siempre en pleno.

Sin embargo, esta disposición, así como la totalidad de nuestra Constitución, ha sido objeto de varias reformas. La primera, del 20 de agosto de 1928, aumentó el número de ministros de la corte a dieciséis, que funcionaban en pleno y en tres saladas de cinco ministros cada una. Una segunda modificación, del 15 de diciembre de 1934, dispuso que la Corte se formara con veintiún ministros, que actuarían en pleno y en cuatro salas (penal, administrativa, civil y laboral). La siguiente reforma en esta materia es la del 15 de diciembre de 1950, que incorporó a los cinco ministros supernumerarios y creó los tribunales colegiados de circuito en materia de amparo. La reforma publicada el 25 de octubre de 1967 adicionó esta parte del precepto constitucional para establecer que los ministros supernumerarios formarían parte del tribunal en Pleno, cuando suplieran a los numerarios.

Una reforma más que cabe apuntar, aún cuando no introdujo modificaciones sustanciales en la composición de este Poder de la Unión, fue la publicada el 10 de agosto de 1987, pues en primer lugar ya no calificó a los Tribunales Colegiados de Circuito como exclusivos de amparo, en virtud de que, con motivo de esta reforma, también se modificó la fracción I-B del artículo 104 constitucional, para conferir a dichos tribunales competencia en materia de revisión fiscal y administrativa.

Además, de manera significativa fue la modificación relativa al carácter potestativo de la designación, hasta el límite de cinco, de los ministros supernumerarios, que como se ha dicho anteriormente, fueron introducidos en la reforma constitucional de 1950. Conforme a la reforma de 1987, dichos ministros supernumerarios continuaban en funciones e integraban una sala auxiliar, como lo hicieron a partir de su introducción, y además, de acuerdo con los artículos 3º, 20 y 22 de la ley orgánica respectiva, debían desempeñar la suplencia de los numerarios.

Estas disposiciones fueron reglamentadas por varias leyes orgánicas del Poder Judicial Federal, expedidas en 1917, 1928, 1934, 1935 y 1987.

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994, modificó de manera importante la

organización del Poder Judicial de la Federación. Dicha reorganización se tradujo fundamentalmente en una nueva composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyas facultades como tribunal constitucional se ampliaron y reforzaron, lo que fue la evolución de las reformas anteriores, especialmente la de 1987, y en la creación del Consejo de la Judicatura Federal, como órgano especializado de gobierno, administración y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte.

La actual composición del Máximo Tribunal Federal, es como la original, once ministros, desaparecieron los ministros supernumerarios; tal integración parece necesaria y congruente desde el punto de vista de las funciones de la Corte como tribunal constitucional. Las que habían ampliado sucesivamente el número de integrantes y que posteriormente habían creado los tribunales colegiados, tuvieron como propósito fundamental aliviar la carga de trabajo de la Corte y auxiliarla con la tarea de ser la última instancia de revisión de todos los asuntos judiciales del país; por lo que una vez que la Corte se ha limitado esencialmente a la materia constitucional resultó conveniente una composición más reducida.

En las reformas de 1987, se habían adicionado dos nuevos párrafos al numeral 94 de la Carta Magna, el primero de ellos, el quinto, introdujo una mayor flexibilidad en las facultades materialmente legislativas para determinar el número, división en circuitos, competencias territorial y

especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito, ya que con anterioridad era preciso que estas disposiciones se incorporasen formalmente en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación por medio de las reformas legislativas aprobadas por el Congreso de la Unión. Esto retardaba de manera considerable la posibilidad de la creación y de una mejor distribución de los tribunales federales, en especial en los últimos años, en los cuales para lograr una mejor impartición de justicia, ha sido preciso una constante modificación en el número, competencia y distribución de los propios tribunales. Esta facultad del Pleno de la Suprema Corte ha pasado en los mismos términos, en virtud de la reforma de 1994 al Consejo de la Judicatura Federal.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el 26 de mayo de 1995, reglamenta todo lo relativo 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, así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; pues en efecto, la posterior reforma de 22 de agosto de 1996, se produjo en el marco de una reforma político electoral, incorporó como un órgano del Poder Judicial de la Federación al anterior Tribunal Federal Electoral, el que hasta ese entonces se definía como un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, lo que sigue

siendo, pero como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo al artículo 99 de la Ley Suprema.

De acuerdo al numeral 103 de la Carta Magna, los tribunales federales conocerán de toda controversia que se suscite por:

a) Leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.

b) Leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o el ámbito de competencia del Distrito Federal.

c) Leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan el ámbito de competencia de la autoridad federal.

El inciso a) se refiere al juicio de amparo como medio de defensa para la protección de las garantías individuales; y los otros incisos b) y c) son el mecanismo que permitirá asegurar la debida operatividad del pacto federal, mediante el respeto recíproco de los estados y la federación a sus correspondientes ámbitos competenciales.

Asimismo, el numeral 104 de la Ley Suprema amplía a las siguientes cuestiones la competencia que el artículo 103 había enunciado para los tribunales federales y señala que deberán conocer:

a) Controversias penales o civiles, en que se apliquen leyes federales o tratados internacionales.

b) Contra resoluciones definitivas de los tribunales administrativos, llamados también de lo contencioso administrativo.

c) De las controversias que versen sobre derecho marítimo.

d) Controversias entre las partes de la federación.

e) Los relativos a los diplomáticos y cónsules.

Por su parte, específicamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de la Ley Suprema, se susciten entre: a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal; b).- La Federación y un municipio; c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; d).- Un Estado y otro; e).- Un Estado y el Distrito Federal; f).- El Distrito Federal y un municipio; g).- Dos municipios de diversos Estados; h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y k).- Dos

órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

III.- Podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República.

De igual forma, el numeral 106 de la Constitución, señala que corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.

Por lo que, podemos concluir que el Poder Judicial de la Federación está integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de

Distrito¹⁸, que tiene su fundamento legal en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al que le corresponde la potestad jurisdiccional y la ejerce juzgando, al resolver las controversias que la propia ley establece y que se encuentra regulado en su integración y funcionamiento por una ley orgánica y su vigilancia y administración están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

¹⁸ La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación también incluye el jurado federal de ciudadanos, y 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.

1.4 El Consejo de la Judicatura Federal.

El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano de Poder Judicial de la Federación, creado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, por el que se reformaron varios artículos constitucionales referentes al poder judicial, entre las modificaciones de esa fecha destaca la creación de éste órgano de vigilancia y administración.

Desde su creación en mil novecientos noventa y cinco, el Consejo de la Judicatura Federal ha expedido diversos acuerdos generales que constituyen el marco normativo obligado para quienes se desempeñan en él como servidores públicos. De entre esas diversas normas o acuerdos generales, destacan el número 48/1998 “Que Regula el Funcionamiento y Organización del Consejo de la Judicatura Federal”, así como el 5/2000 “Que Determina la Adscripción de Diversas Unidades Administrativas a la Presidencia del mismo, y Actualiza las Atribuciones del Secretariado Ejecutivo, con las Direcciones Generales que les Correspondan”, en los que se contienen las bases fundamentales de la actividad particular de cada uno de sus órganos internos y se señalan las atribuciones, procedimientos y criterios a seguir para la toma de decisiones y para la organización y funcionamiento de la institución.¹⁹

¹⁹ Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo

Los acuerdos generales citados en el párrafo que precede, sufrieron un gran número de modificaciones, adecuaciones y reformas que se han plasmado en otros tantos acuerdos generales y que, desgraciadamente, no han sido compilados y recogidos con sistema y oportunidad. Tal circunstancia resultó en una normativa dispersa que ocasionó que exista duplicidad de atribuciones, volviéndose difícil saber a qué área administrativa correspondía determinada facultad, así como a la existencia de una gran cantidad de órganos administrativos de los cuales resultaba difícil saber cuáles estaban vigentes y cuáles no

Este Consejo de la Judicatura tiene por finalidad atender ciertas cuestiones administrativas que anteriormente le correspondían a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como son nombramientos, adscripciones, proyecto de presupuesto, determinación de límites territoriales de circuitos judiciales, entre otros.

Su existencia es con la finalidad de permitir a los ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ocupen su tiempo en tareas administrativas y lo empleen totalmente en la labor jurisdiccional que tienen encomendada por el orden jurídico.

Por reforma de 11 de junio de 1999 cambia la regulación del Consejo de la Judicatura Federal y se define la supremacía de la Corte en el Poder Judicial de la Federación.

Se integra por siete miembros, de los cuales uno es el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien también lo es del Consejo, tres consejeros designados por el pleno de la corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados y jueces de distrito; dos consejeros designados por el senado y uno por el presidente de la República.

Los consejeros deben reunir los requisitos señalados por los ministros de la corte y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar además de reconocimiento en el ámbito judicial.

El Consejo funciona en pleno o en comisiones. El primero resuelve sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de otros asuntos que la ley de la institución determina.

Salvo el presidente del Consejo, los demás consejeros duran cinco años en su cargo, son sustituidos de manera escalonada, y no pueden ser nombrados para otro periodo.

Los consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercen su cargo con independencia e imparcialidad; durante su periodo, sólo pueden ser removidos por responsabilidad en los términos del título cuarto de la constitución.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se rige por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, según el texto de la carta magna.

De conformidad con lo que establece la ley citada, el Consejo es competente para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus tareas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación puede solicitar al Consejo de la Judicatura Federal la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El pleno de la corte también puede revisar y, en su caso revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. 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 pueden ser

revisadas por la suprema corte, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley.

La Corte elabora su propio presupuesto y el Consejo hace lo propio para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 99 de la Constitución Federal para el Tribunal Electoral. Los presupuestos así elaborados son remitidos por el presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación

Por otra parte, el artículo 30 del Acuerdo General del Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2006, señala que:

“Artículo 30.- *El Consejo contará con comisiones permanentes y transitorias. Las comisiones permanentes son las siguientes:*

- a)** *La de Administración;*
- b)** *La de Carrera Judicial;*
- c)** *La de Disciplina;*
- d)** *La de Creación de Nuevos Organos;*
- e)** *La de Adscripción;*
- f)** *La de Vigilancia, Información y Evaluación; y*
- g)** *Las demás que determine el Pleno.*

Las comisiones transitorias son:

- a)** *La de Receso; y*
- b)** *Las demás que determine el Pleno.”*

La Comisión de Administración tiene la función de administrar los recursos del Poder Judicial de la Federación y el presupuesto de egresos

autorizado anualmente por la Cámara de Diputados, con apego al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación respectivo y conforme a los principios de honestidad, economía, eficiencia, eficacia, celeridad, buena fe y transparencia.

La de Carrera Judicial procura que el ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se efectúen mediante el sistema de la carrera judicial, que se rige por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso.

La Comisión de Disciplina conoce de las conductas de los servidores públicos y del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y Oficinas de Correspondencia Común del Poder Judicial de la Federación, a fin de lograr un ejercicio responsable, profesional e independiente en la función jurisdiccional, así como evitar actos que la demeriten.

La Comisión de Creación de Nuevos Órganos propone al Pleno la creación, reubicación geográfica y especialización de los órganos jurisdiccionales, así como los cambios en la jurisdicción territorial de éstos, para lograr el cabal despacho de los asuntos.

La Comisión de Adscripción tiene como función primordial, proponer al Pleno las adscripciones y cambios de adscripción, así como la

asignación de titulares a los órganos jurisdiccionales de conformidad con lo dispuesto en la Ley y en el acuerdo general en el que se determinen los criterios para la adscripción y readscripción de magistrados de circuito y jueces de distrito.

La Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación está encargada de establecer medios adecuados de vigilancia, información y evaluación, para consolidar los programas institucionales del Consejo, con la finalidad de alcanzar un óptimo funcionamiento de las unidades administrativas y órganos auxiliares, de tomar las medidas de apoyo que garanticen la autonomía de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, de preservar la independencia e imparcialidad de sus miembros, cuidando que su actuación se apegue a los principios de excelencia, profesionalismo y objetividad, así como de efectuar un seguimiento estricto y riguroso del cumplimiento de los propios programas.

Finalmente, la Comisión de Receso esta facultada para conocer de los asuntos previstos en las fracciones XXII, XXIII, XXXIII, XXXIX y XL del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del previsto en la fracción VIII del artículo 85 del citado ordenamiento; así como para atender los asuntos de notoria urgencia con las atribuciones legales, normativas y reglamentarias necesarias para el manejo, operación, administración y funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Administración

de Justicia, con excepción de las previstas en el artículo 38, fracciones III y IV, del Acuerdo General 17/2007.²⁰

De lo anteriormente expuesto, para el presente trabajo, resalta la importancia de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, pues entre sus facultades expresas está el proponer al Pleno, para su aprobación, el proyecto de acuerdo general en el que se determine número y, en su caso, especialización por materia de los tribunales de circuito y juzgados de distrito que deban existir en cada uno de los circuitos, así como la fecha de iniciación de funciones de éstos.

En ese contexto, tenemos que, conforme a los artículos 94, párrafo segundo, y 100, párrafos primero y octavo, de la Carta Magna; 68 y 81, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal es el órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones; además, está facultado para expedir acuerdos generales que permitan el adecuado ejercicio de sus funciones.

Por lo que se trata de un órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación con funciones distintas a las de la Suprema Corte de Justicia

²⁰ Acuerdo General 17/2007, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se Regula la Organización y Funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia.

de la Nación, del Tribunal Electoral, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito, pues sus atribuciones no están encaminadas a resolver jurisdiccionalmente conflictos, sino que posee facultades de organización interna y de administración, reglamentarias, de designación, de organización, de disciplina y carrera judicial.

CAPÍTULO II

EL JUICIO DE AMPARO COMO MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y LOS PROCESOS JURISDICCIONALES FEDERALES

SUMARIO: 2.1 Los medios de control constitucional; 2.2 El Juicio de Amparo, medio de control de la constitucionalidad y la legalidad 2.3 Los procesos jurisdiccionales en los juzgados federales.

2.1 Los medios de control constitucional.

Todo Estado tiene o debe tener una Constitución en la que se establezcan el conjunto de decisiones políticas fundamentales adoptadas por el pueblo, por ser éste el titular de su soberanía. Es decir, una Ley Suprema que sea el origen y fundamento de toda norma jurídica, y como consecuencia que esté por encima de todas las normas y las autoridades.

Este es el principio denominado de Supremacía Constitucional, el cual “es la base del estado de Derecho, ya que en la Constitución se encuentra el sostén del orden jurídico nacional. Todo el Derecho mexicano tiene su cuna en la Carta Magna y debido a ello, para que los actos de autoridad tengan validez, deben respetar el contenido de la Constitución, con lo cual se hace patente la vigencia de esa norma, como la del propio sistema jurídico nacional.”²¹

²¹ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Primer Curso de Amparo, 2ª edición, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México 2001, página 1.

Dentro de un Estado en el que impere la legalidad no puede existir ninguna ley ni acto de autoridad sobre la constitución, y en caso de que surja alguna violación a ésta, ya sea por ignorancia o por ser esa la intención del órgano de gobierno, es que debe establecerse un sistema o medio de defensa para anular esas transgresiones; esto es, debe existir un medio de control constitucional que pueda invalidarlas.

Lo anterior, en virtud de que la Ley Suprema debe permanecer inviolable, anulando o invalidando las leyes o actos de autoridad que no respeten el principio de supremacía constitucional, ya sea por que éstos son inconstitucionales (la ley o el acto no tiene fundamento o soporte alguno en la Constitución), o anticonstitucionales (son inválidos por contravenir directamente el contenido de la constitución).

El control de la Constitución, llamado también defensa de la Constitución, esta representado por los procesos o procedimientos previstos en dicha ley, que tienden a anular los actos de autoridad que contravengan las disposiciones de la misma.

Los medios de defensa de la Constitución son encomendados a ciertos órganos del Estado, los cuales pueden ser: jurisdiccionales, políticos o mixtos.

a) Control constitucional por órgano jurisdiccional.- La defensa constitucional está encomendada al Poder Judicial. En este sistema se requiere la instancia de la persona que estima alguna ley o acto de autoridad le ha violado sus garantías individuales. Es así, como se inicia una verdadera controversia entre la persona que solicita la declaración de inconstitucionalidad de la ley o acto que considera afecta su esfera jurídica y la autoridad a la que se le reclama la ley o acto. La resolución que dicta el órgano jurisdiccional tiene efectos relativos, ya que sólo favorece o perjudica a las partes que intervienen en la controversia constitucional.

El juicio de amparo es un ejemplo de éste sistema de defensa constitucional contemplado en la Constitución Política Mexicana, mismo que con posterioridad será tratado con mayor profundidad.

La defensa constitucional por órgano jurisdiccional puede realizarse por dos formas: por vía de acción y por vía de excepción o defensa.

“En el primer caso, es decir, por vía de acción, su ejercicio se tramita y desenvuelve en forma de un verdadero procedimiento jurisdiccional y contencioso, en el que el gobernado que se considera afectado con el acto de autoridad, demanda y exige –al ejercitar su acción reparadora- que un

órgano judicial, distinto de la autoridad que incurrió en la violación, declare la inconstitucionalidad del acto que se reclama”²²

Esto es, el gobernado acude ante el órgano jurisdiccional, el cual es una autoridad diversa a la que emite el acto que se reclama, demandando que previa la substanciación de un juicio autónomo e independiente, declare la inconstitucionalidad del acto que estima contraviene la Constitución.

En cambio en el sistema por vía de excepción o de defensa, “El gobernado que considera que existe la inconstitucionalidad de una ley o de un acto de un órgano del Estado, dentro del proceso ordinario en el que tenga el carácter de parte, solicitará la declaración de inconstitucionalidad de los actos que reclame como tales, a título de defensa dentro del propio proceso, siendo la autoridad que conoce de éste la que realice la declaración sobre la petición formulada por el gobernado”²³

Es decir, dentro de un procedimiento ordinario una de las partes litigantes considera que una ley o acto de autoridad contraviene la constitución, por lo que hace valer como excepción o defensa ese hecho, solicitando al órgano judicial que conoce del juicio declare la

²² ESPINOZA BARRAGÁN, Manuel Bernardo, Juicio de Amparo, 1ª edición, editorial Oxford University Press, México 2000, página 5.

²³ CHAVEZ CASTILLO, Raúl, Juicio de Amparo, 1ª edición, editorial Harla, México 1994, página 6.

inconstitucionalidad de esa ley o acto del que se duele, y por tanto no le sea aplicado.

b) Control constitucional por órgano político.- La defensa de la Ley Suprema es confiada a uno de los tres Poderes del Estado ó a un órgano diverso creado expresamente para ello. En este caso la petición de inconstitucionalidad sólo es facultad de órganos del gobierno o un grupo de funcionarios públicos.

En dicho sistema no hay un juicio o procedimiento contencioso pues no existe controversia entre el órgano que solicita la declaración de inconstitucionalidad y la autoridad a quien se le reclama la ley o acto. Por otra parte, dicha declaración de inconstitucionalidad tiene efectos absolutos y generales.

Como ejemplo de este medio de control constitucional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla en su artículo 105 fracción II, la acción de inconstitucionalidad.

“Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

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

a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a

aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

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

[...]"²⁴

Del análisis de dicho precepto constitucional, se advierte que el aludido medio de defensa de la Ley Suprema es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del Pleno, mismo que sólo es procedente contra leyes federales o locales y tratados internacionales, y únicamente a instancia de un ente público (órgano de gobierno o partido político -tratándose de leyes electorales-), o un grupo de servidores públicos. Ahora bien, si la resolución es emitida por cuando menos ocho Ministros declarándose la inconstitucionalidad de la ley o tratado internacional la norma impugnada es anulada con efectos absolutos o *erga omnes*.

c) Control constitucional por órgano mixto.- En este tipo de defensa de la Carta Magna se sigue un procedimiento en el que aparecen características de los dos medios de control constitucional que han sido aludidos con anterioridad, pues la petición de inconstitucionalidad la hace un órgano de gobierno, un poder o un ente público, ante un Tribunal, el cual tiene encomendada la protección de la Ley Suprema a través de la

²⁴ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editores Mexicanos Unidos, S.A., Edición 2001, página 87-88.

función jurisdiccional o de la función política; esto es, la declaración de inconstitucionalidad se realiza por medio de la función política, por ejemplo en el caso de leyes, o mediante la función jurisdiccional en otro tipo de actos. La sentencia que se dicta tiene efectos absolutos.

En México se cuenta con el juicio de controversia constitucional como ejemplo de este sistema de control constitucional, el cual es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación actuando en Pleno, y a instancia de un ente público, un poder o un órgano de gobierno. En efecto, se sigue un juicio en el que existe una verdadera controversia entre las partes, culminando con una sentencia que tiene efectos absolutos.

2.2 El Juicio de Amparo, medio de control de la constitucionalidad y la legalidad.

El juicio de amparo, como ya se señaló, es el medio de control constitucional por órgano jurisdiccional y por vía de acción del que goza todo gobernado contra cualquier acto de autoridad que viole la Constitución, y por tanto le cause un agravio en su esfera jurídica.

Efectivamente, el juicio de amparo es un medio de control constitucional cuyo objetivo es el respeto y protección de la Ley Suprema. Sin embargo, la finalidad del juicio de garantías no se reduce sólo a la protección constitucional, sino que también protege las leyes secundarias, es decir, es un medio de control de la legalidad.

Así es, el amparo es un medio de control de legalidad, pues dicha garantía se encuentra consagrada en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, ya que cuando una autoridad aplica indebida o inexactamente el ordenamiento legal al cual debe someter todos sus actos, quebranta la garantía de legalidad contenida en los numerales aludidos en el párrafo que antecede; consecuentemente, también quebranta la Ley Fundamental.

Una vez expuesto el objetivo del juicio de amparo (control constitucional y control de legalidad), ahora debe definirse. Pues bien, sobre el juicio de amparo existen infinidad de definiciones, sin embargo, sólo anotaremos la aportada por el doctor Ignacio Burgoa Orihuela:

“El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine.”²⁵

Por otra parte, están los principios fundamentales que estructuran y rigen el juicio de amparo, éstas reglas se encuentran instituidas en el artículo 107 de la Carta Magna, así como en diversos numerales de la Ley de Amparo.

“Los principios fundamentales de referencia son los siguientes: I. el de iniciativa o instancia de parte; II. el de existencia del agravio personal y

²⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, 35ª edición, editorial Porrúa, México 1999, página 173.

directo; III. el de relatividad de la sentencia; IV. el de definitividad del acto reclamado y V. el de estricto derecho.”²⁶

I. *Principio de iniciativa o instancia de parte.* Esto significa que el juicio de amparo no opera oficiosamente, ya que para su nacimiento es indispensable que el gobernado que se considere ha sido afectado o agraviado con el actuar de alguna autoridad, a través de la demanda ejercite su acción de amparo. Dicho principio se encuentra establecido en el artículo 107 constitucional y en el 4º de la Ley de Amparo.

II. *Principio de existencia del agravio personal y directo.* En primer lugar, debemos saber que se entiende por agravio. En esas condiciones, agravio es “todo menoscabo, toda ofensa a la persona, física o moral, menoscabo que puede o no ser patrimonial, siempre que sea material, apreciable objetivamente. En otras palabras: la afectación que en su detrimento aduzca el quejoso debe ser real y no de carácter simplemente subjetivo.”²⁷

Este agravio debe ser personal, es decir, lesionar en su esfera jurídica a una persona, física o jurídica, determinada, causándole un menoscabo apreciable objetivamente. Y directo, la emisión o ejecución del acto de autoridad, o la abstención del órgano estatal para actuar conforme

²⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Manual del Juicio de Amparo, 2ª edición, editorial Themis, México 1994, página 31.

²⁷ Ibidem, página 32.

a lo que las leyes le imponen como obligación, está inmediatamente relacionado con la afectación o perjuicio que resiente el gobernado.

III. Principio de relatividad de la sentencia. También conocido como “fórmula Otero”. Este principio implica que la sentencia que ha concedido el amparo y protección de la Justicia Federal, únicamente favorecerá al gobernado que haya promovido el juicio de garantías, es decir, sus efectos sólo beneficiaran al quejoso. En ese orden de ideas, si la sentencia de amparo sólo salvaguarda a la persona, física o moral, que solicitó la protección de la Justicia de la Unión, exclusivamente puede obligar respecto a su cumplimiento a las autoridades que hayan intervenido en esa controversia.

Sin embargo, cuando alguna autoridad no haya figurado como responsable en el juicio de garantías, pero por sus funciones deba intervenir en el cumplimiento de la ejecutoria, está obligada a acatarla; pues en caso contrario se dejaría a esa autoridad con plena aptitud para ejecutar el acto declarado inconstitucional, por el sólo hecho de no haber sido señalada con ese carácter en el juicio, haciendo por tanto ineficaz la ejecutoría.

IV. Principio de definitividad del acto reclamado. Este principio exige que previo a la interposición del juicio de amparo, deben agotarse todos los recursos o medios de defensa establecidos en la ley que rijan el acto

reclamado, y a través de los cuales éste puede ser revocado, modificado o nulificado.

Cabe mencionar, que ésta exigencia tiene ciertas excepciones, las cuales se enumeran a continuación:

a) Cuando el acto reclamado represente peligro de privación de la vida, deportación, destierro o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Carta Magna;

b) Cuando se reclame el auto de formal prisión o cuando el acto que se reclama viole las garantías contenidas en los artículos 16, 19 y 20, por ejemplo: la orden de aprehensión, negativa a otorgar la libertad bajo caución, etcétera;

c) Por no haber sido legalmente emplazado al procedimiento (tercero extraño);

d) En materia administrativa, cuando el acto reclamado carece de fundamentación legal;

e) También en materia administrativa, si la ley que rige el recurso o medio de defensa que se haga valer en contra del acto reclamado, exige

más requisitos que los que requiere la Ley de Amparo para su suspensión, o bien, si aquella no prevé la suspensión del acto reclamado;

f) En caso de que el amparo se promueva contra órdenes verbales;

g) Si el acto reclamado se hace consistir en una ley (federal o local), tratado internacional, reglamento administrativo, u otra disposición que tenga las características de una ley;

h) Cuando el acto de autoridad viola directa e inmediatamente la Ley Suprema (materia administrativa);

i) En materia administrativa, si existen pluralidad de recursos, basta con agotar uno de ellos; y,

j) Si en contra del acto administrativo procede un recurso fáctico (no contemplado por la ley), el quejoso no está obligado a hacerlo valer.

V. Principio de estricto derecho. El fallo que resuelva el juicio de amparo únicamente debe analizar los conceptos de violación vertidos por el quejoso en su demanda, es decir, no puede comprender cuestiones que no hayan sido alegadas por el peticionario de amparo.

Cabe mencionar que este principio también tiene excepciones, denominadas “suplencia en la deficiencia de la queja”, sin embargo esta suplencia sólo opera respecto a los conceptos de violación en la demanda de amparo y en los agravios vertidos en los escritos de recursos; y exclusivamente en materia agraria, por lo que hace al señalamiento del acto reclamado.

a) La suplencia en la deficiencia de la queja es aplicable en cualquier materia, cuando el acto reclamado se hace consistir en una ley que ha sido previamente declarada inconstitucional por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

b) En materia penal, si la demanda de amparo o el recurso lo promueve el reo, la suplencia opera aún ante la falta de expresión de agravios y conceptos de violación.

c) En materia agraria, la suplencia se aplica en beneficio de los núcleos de población ejidal o comunal, ejidatarios o comuneros, sea en su carácter de parte quejosa o tercero perjudicada, respecto a los conceptos de violación y agravios, en sus comparecencias, alegatos, en la precisión de sus derechos agrarios, y como ya se dijo, cuando se hace un señalamiento erróneo del acto reclamado.

d) En materia laboral opera exclusivamente en favor del trabajador.

e) La suplencia también se aplica a favor de los menores de edad y de los incapaces.

f) En materia civil, mercantil y administrativa únicamente es aplicable cuando se aprecie una violación manifiesta de la ley que haya dejado al quejoso o recurrente sin defensa.

Finalmente, es necesario precisar que el juicio de amparo de acuerdo al acto que se impugne se subdivide en amparo directo o uni- instancial y amparo indirecto o bi- instancial.

El juicio de amparo directo es competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede conocer de éste juicio uni- instancial, cuando por su trascendencia e interés así lo amerite.

La procedencia del juicio de amparo directo encuentra su fundamento constitucional en la fracción V del artículo 107; el maestro Raúl Chávez Castillo, explica de manera breve y concisa que el juicio de amparo directo procede contra:

“a) **Sentencias** definitivas dictadas por tribunales judiciales o administrativos respecto de las cuales las leyes comunes no conceden

ningún recurso o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, entendiéndose por sentencias definitivas aquellas que deciden el juicio en lo principal, ocupándose de las acciones deducidas y de las excepciones opuestas, respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por cuyo medio puedan ser modificadas o revocadas

b) **Laudos** que obviamente son dictados por los tribunales del trabajo.

c) **Resoluciones** que pongan fin al juicio dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, entendiéndose por resolución que ponga fin al juicio aquellas que sin decidir el juicio en lo principal lo dan por concluido, y respecto de las cuales las leyes comunes no conceden ningún recurso ordinario mediante el cual puedan ser modificadas o revocadas.”²⁸

Ahora bien, a través del amparo directo se pueden reclamar tanto violaciones cometidas en las sentencias, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, como violaciones cometidas durante el procedimiento que hayan afectado las defensas del quejoso y como consecuencia hayan influido en el sentido de la resolución.

²⁸ CHAVEZ CASTILLO, Raúl, Juicio de Amparo, Op. Cit., página 66.

Por otro lado el amparo indirecto o bi-instancial, es competencia de los Jueces de Distrito, y excepcionalmente de los Tribunales Unitarios de Circuito. Su fundamento constitucional se encuentra en la fracción VII, del citado numeral 107.

El amparo indirecto prospera contra todos los actos de autoridad respecto de los cuales no sea procedente el amparo uni-instancial, como pueden ser: leyes, tratados internacionales, reglamentos administrativos, contra actos dictados fuera de juicio o después de concluido, contra actos que afecten personas extrañas al juicio, etcétera.

2.3 Los procesos jurisdiccionales en los juzgados federales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 17, párrafo segundo, establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, y que emitirán sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

Así, existe una gran variedad de procesos que se llevan a cabo ante los diversos tribunales de nuestro país; sin embargo, antes de entrar al estudio de cualquier disciplina procesal en particular, tal como la civil, penal, administrativa o laboral, es necesario tener un panorama general acerca de lo que es y lo que entraña el proceso.

En ese sentido, para comprender por qué los procesos en México, sean de la materia que fueren, se apegan a lineamientos específicos en cuestiones tales como la acción, la prueba o la jurisdicción, lo primero que debe hacerse es conocer, sin referirse a una materia procesal determinada, los conceptos esenciales que componen la teoría del proceso.

Definir lo que es el proceso jurisdiccional, supone, antes que nada, indicar que no todo proceso es jurisdiccional, así como explicar por qué, precisamente se le puede conferir tal carácter.

A través de la labor interpretativa que despliegan los órganos jurisdiccionales federales, se ha definido al proceso como el conjunto de actos desarrollados por el órgano jurisdiccional, las partes interesadas y los terceros ajenos a la relación sustancial, cuya finalidad consiste en aplicar una ley o disposición general al caso concreto controvertido para darle la solución correspondiente.²⁹

En base a lo anterior, podemos definir el proceso jurisdiccional como *el conjunto de actos que, a través de diversas fases y dentro de un lapso específico, llevan a cabo dos o más sujetos entre los que ha surgido una controversia, a fin de que un órgano con facultades jurisdiccionales aplique las normas jurídicas necesarias para resolverla, mediante una decisión revestida de fuerza y permanencia, normalmente denominada sentencia.*

Ciertamente, el Estado cuenta, entre sus diversas atribuciones, con la instalar órganos, precisamente llamados jurisdiccionales, que se encargan de impartir justicia entre los gobernados. Esos órganos, por regla general son públicos, y pertenecen al Poder Judicial de la Federación, a los Poderes Judiciales locales, o bien al Poder Ejecutivo, como en el caso del

²⁹ Tesis I.7o.A.182 A íbidem t. XVI, septiembre de 2002, p.1355

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. No obstante, existe también la posibilidad de dirimir controversias a través del arbitraje; éste constituye un medio no judicial de solución de conflictos en virtud del cual, las partes, de común acuerdo, se someten a decisión de un árbitro, el cual emite un laudo, no una sentencia. Cabe señalar que los arbitrajes en materia laboral constituyen un caso especial, ya que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, aún cuando formalmente no son tribunales, cuentan con plena jurisdicción para emitir sus laudos y para hacerlos cumplir incluso coactivamente.

Así, tenemos que para el conocimiento de los procesos federales se atiende a la función del nivel de gobierno al que pertenecen los órganos jurisdiccionales, es decir la que corresponde a los juzgados y tribunales de la Federación es la jurisdicción federal.

En ese tenor, resulta evidente que los jueces de distrito conocerán de los procesos federales, en la materia que a cada uno corresponda y aquéllos que no tengan jurisdicción especial conocerán de todos los asuntos a que se refieren los artículos 49 a 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Los procesos que se tramitan en los juzgados federales son diversos y en varias materias; empecemos por el proceso penal, el cual es el conjunto de actividades, formas y formalidades de carácter legal, que

son previamente establecidos por el órgano legislativo del Estado, y que llevan a cabo las personas que intervienen en una relación jurídica de derecho penal, con la finalidad de que un órgano del propio Estado, con facultades jurisdiccionales, determine la aplicación de la ley penal a un caso concreto. Finalmente, en el supuesto de que se resuelva sobre la existencia del delito y se atribuya su realización a un sujeto, las penas impuestas serán aplicadas por el órgano ejecutivo del Estado.

A su vez, el proceso penal federal se constituye por los procedimientos de preinstrucción, instrucción y primera instancia ante un Juez de Distrito; así como por el de segunda instancia o apelación del cual conoce un Tribunal Unitario de Circuito. Así, dentro de este proceso, corresponde exclusivamente a los tribunales federales resolver si un hecho o no es delito federal, determinar la responsabilidad o la no responsabilidad penal de las personas acusadas ante ellos e imponer las penas y medidas de seguridad procedentes con arreglo a la ley.

Los jueces federales penales conocen de los delitos del orden federal; y que son:

a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales. En el caso del Código Penal Federal, tendrán ese carácter los delitos a que se refieren los incisos b), a l) de esta fracción;

b) Los señalados en los artículos 2 a 5 del Código Penal;

c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos;

d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;

e) Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo;

f) Los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;

g) Los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;

h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado;

i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado;

j) Todos aquéllos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación;

k) Los señalados en el artículo 389 del Código Penal cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal;

l) Los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción II del artículo 401 del Código Penal, y

m) Los previstos en los artículos 366, fracción III; 366 ter y 366 quáter del Código Penal Federal, cuando el delito sea con el propósito de trasladar o entregar al menor fuera del territorio nacional.

Asimismo, los jueces federales conocen de los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales y de las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada, la que es otorgada de conformidad con la Ley Federal en materia de Delincuencia Organizada y con la Ley de Seguridad Nacional respectivamente.

En otra rama de estudio, tenemos el proceso civil, el que se da cuando las controversias que se pretende resolver están relacionadas con las personas, la familia, el matrimonio, el divorcio, la tutela, la patria potestad, la adopción, la propiedad, el arrendamiento de inmuebles, las sucesiones, las obligaciones y los contratos, entre otros y da inicio con la presentación de la demanda de una persona, denominada *actor*, ante el órgano jurisdiccional para formular sus pretensiones en contra de otra persona, física o moral, que recibe el nombre de *demandado*.

En el ámbito federal, los órganos jurisdiccionales que conocen de la primera instancia son los juzgados de distrito, y en caso de que exista apelación, los Tribunales Unitarios de Circuito. Los jueces de distrito federales conocen de las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados

internacionales celebrados por el Estado Mexicano, pues cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares pueden conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal; de igual modo, los juzgados federales conocen de los asuntos que afecten bienes de propiedad nacional; así como de los juicios que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, siempre que alguna de las partes contendientes esté bajo la jurisdicción del propio juez; de las controversias concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular; de las diligencias de jurisdicción voluntaria que se promueven en materia federal; de los litigios ordinarios en que la Federación fuere parte, y de los asuntos de la competencia de los juzgados de distrito en materia de procesos federales que no estén enumerados en los artículos 50, 52 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, como son los concursos mercantiles, cuya conocimiento es otorgado al juez de distrito con jurisdicción en el lugar en donde el comerciante tenga su domicilio, de acuerdo al artículo 17 de la Ley de Concursos Mercantiles, y se tramita cuando un comerciante incumpla generalizadamente con el pago de sus obligaciones.

Finalmente, los procesos administrativos del orden federal son aquellos que se tramitan cuando las controversias se suscitan con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento

pseguido por autoridades administrativas, lo que da lugar al juicio ordinario administrativo federal.

CAPÍTULO III

LA ESPECIALIZACIÓN EN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

SUMARIO: 3.1 La función jurisdiccional; 3.2 La carrera judicial, base de la especialización jurisdiccional; 3.3 La especialización, condición para la eficiencia en la impartición de justicia.

3.1 La función jurisdiccional.

Para hablar de la función jurisdiccional, resulta necesario definir lo que es la jurisdicción; la cual deriva del latín *iurisdictio*, *-onis*, que significa: “poder o autoridad que tiene alguien para gobernar y poner en ejecución las leyes o para aplicarlas en juicio”. Otro precedente latino se encuentra en las voces *jus* y *dicere*, que significan respectivamente “derecho” y “proclamar, decir”; por lo que de acuerdo a esto, jurisdicción significa “*ecir el derecho*”.³⁰

Estas definiciones etimológicas no se apartan mucho de lo que, en materia procesal, quiere decir jurisdicción. El concepto a seguir es: “*facultad que tiene el Estado para dirimir litigios de trascendencia jurídica, a través de alguno de sus órganos o por medio de árbitros, mediante la aplicación de normas jurídicas e individualizadas.*”³¹

³⁰ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española. voz “jurisdicción”, 21a.ed. Madrid, Editorial Espasa Calpe, 1992, t.II, p.1332.

³¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Teoría general del proceso, 11ª. Ed., México, Porrúa 2002. p. 340.

Entre las principales atribuciones del Estado destaca instalar órganos jurisdiccionales impartidores de justicia, que generalmente son públicos y pertenecen al Poder Judicial de la Federación, a los Poderes Judiciales locales y al del Distrito Federal, o al Poder Ejecutivo, como en el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aunque también existen órganos privados que dirimen controversias mediante procedimientos de arbitraje.

Los términos “Estado” y “jurisdicción” son complementarios; ésta es un poder-deber de aquél y abarca dos criterios de distinto alcance: a) el objeto, representado por la concreta actuación del derecho objetivo para tutelar derechos e intereses específicos, y b) el complejo de los órganos que la realizan. En el moderno Estado de derecho existe un criterio sobre la jurisdicción vinculado con la circunstancia histórico-política a que se refiera; la jurisdicción proviene de la soberanía estatal. De lo anterior se desprende la existencia de un deber jurisdiccional de resolver conflictos jurídicos, así como de un poder jurisdiccional previo a ese conflicto y del que se apropia el Estado para asegurar la paz social.

Puede hablarse de seis tipos de jurisdicción.³²

³² ARELLANO GARCÍA, Carlos, Teoría general del proceso, op.cit. pp 342-350.

- 1) *Voluntaria y contenciosa*: esta clasificación se basa en la existencia o inexistencia de una controversia; la voluntaria ocurre cuando no hay una controversia que resolver, al contrario de la contenciosa, donde necesariamente debe haberla;
- 2) *Federal, local y concurrente*: está en función del nivel de gobierno al que pertenezcan los órganos jurisdiccionales. Así la jurisdicción federal es la que corresponde a los juzgados y tribunales de la Federación; la local es la que ejercen los juzgados y tribunales estatales; y la concurrente supone la intervención, en la misma especie de asuntos, de órganos del Poder Judicial de la Federación y de la entidad federativa del territorio de que se trate;
- 3) *Propia y delegada*: la propia, también llamada retenida, la concede la ley a los órganos jurisdiccionales a través de disposiciones en las que se establece exactamente cuál es su jurisdicción; en cambio, la delegada entraña que un órgano con jurisdicción propia delegue parte de ésta en otro órgano;
- 4) *Judicial y arbitral*: la primera es la que corresponde a los juzgadores de los Poderes Judiciales de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal, así como a los tribunales administrativos, dentro de los cuales se encuentran comprendidos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje; el Tribunal Federal de

Conciliación y Arbitraje; los Tribunales Agrarios; los Tribunales Militares; los Tribunales Electorales locales; los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y los Tribunales encargados de dirimir los conflictos laborales suscitados entre los Estados, Municipios y sus trabajadores (estos tres últimos en cuanto que no formen parte de los Poderes Judiciales locales); en cuanto a la arbitral, la tienen los integrantes de órganos, públicos y privados, que desempeñan labores de arbitraje.

- 5) *Ordinaria, especial y excepcional*: la ordinaria es aquella a la que se le atribuye el conocimiento de asuntos no reservados a una jurisdicción especial, que es la que tiene lugar en atención a las cualidades de una persona que sólo puede verse involucrada en un tipo específico de asuntos; por ejemplo, un militar. Por último, la jurisdicción excepcional se relaciona con lo dispuesto por el artículo 13 constitucional, que prevé la improcedencia de procesos sustanciados ante tribunales especiales. La creación de un tribunal especial para que conozca de un solo asunto daría lugar a esta especie de jurisdicción; y,
- 6) *Constitucional*: corresponde a los órganos especializados en resolver asuntos derivados de la interpretación y aplicación de los preceptos constitucionales. En México, corresponde en sentido estricto, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en sentido lato, esta jurisdicción es la función ejercida para tutelar, mantener y controlar la supremacía de la Constitución; en este

sentido, toda interpretación de ésta también se equipara con la jurisdicción constitucional, pues entraña un control y resguardo de la supremacía del orden máximo. Por tanto, la jurisdicción constitucional en aquellos sistemas donde su ejercicio no es monopolizado por un solo órgano especializado, tribunal constitucional. El concepto puede razonarse a partir del órgano actuante o en la materia que conocen los jueces, caso en que se concretará efectiva jurisdicción constitucional cuando se apliquen principios de supremacía y control constitucional. En todo caso, la jurisdicción constitucional es la más importante tarea estatal en materia de justicia. Se trata de controlar el principio que persigue la efectiva protección de los derechos fundamentales. Estas disposiciones podrán ser constitucionales, provenientes de tratados internacionales o de disposiciones internas, pero invariablemente tocará a los tribunales integrar el ordenamiento conforme a la Constitución.

Delimitado el concepto y los tipos de jurisdicción, entremos al estudio de la función jurisdiccional, que a su vez puede definirse como la actividad estatal encaminada a hacer valer en los casos particulares, el ordenamiento jurídico, resolviendo las contiendas suscitadas entre personas para evitar que éstas se hagan justicia por propia mano.³³

³³ Las garantías de seguridad jurídica, colección Garantías individuales, No. 2, 2ª ed. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, pp.97-98.

Los jueces, encargados de esta función, son necesarios en todo sistema jurídico, y en este sentido se expresa el artículo 17 constitucional que prohíbe que cada cual se haga justicia por cuenta propia; por tanto, el acceso a la justicia es un derecho público subjetivo del gobernado que se traduce en el deber estatal de cumplir con la función jurisdiccional que lo garantice, creando para ello tribunales que se encuentren expeditos para impartir justicia de manera imparcial y gratuita, en los términos y plazos fijados por la ley.

En general, las funciones realizadas por los juzgadores son los que acertadamente señala el maestro Carlos Arellano García:³⁴

- 1) Desde el punto de vista formal, toda su actividad se considera función jurisdiccional;
- 2) Desde el punto de vista material, la actividad del juez es jurisdiccional cuando aplica normas jurídicas generales y normas jurídicas individualizadas a situaciones concretas en contradicción;
- 3) Desde el punto de vista material, la actividad del juez es administrativa cuando aplica las normas jurídicas generales o

³⁴ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Teoría general del proceso, op.cit. pp 404-405.

individualizadas a situaciones concretas no controvertidas, es decir, que no se hallan en una posición de antagonismo.

- 4) Desde el punto de vista material, la actividad del juez es legislativa cuando crea normas jurídicas de obligatoriedad general en los casos de jurisprudencia obligatoria, o cuando a nivel local, se le autoriza a enviar iniciativas de ley en relación con el ramo de la justicia. También crea normas individualizadas en las resoluciones judiciales que obligan a conducta determinada.
- 5) Todos los poderes jerárquicos del juez sobre sus subordinados, personal de la entidad jurisdiccional de que se trate, están englobados dentro de la función administrativa desde el punto de vista material.
- 6) Siempre que el juez goza del arbitrio judicial, en el desempeño de facultades discrecionales, está realizando una tarea creadora del derecho.

La trascendencia de estas funciones obliga a que los órganos constitucionalmente investidos de competencia jurisdiccional se encuentren dotados de estatus particulares e inmersos dentro de un cuerpo normativo que garantice su autonomía, para asegurar que conozcan de litigios y los

resuelvan sólo a partir de lo dispuesto en el orden jurídico. El constituyente y el legislador deben proveer a que el ánimo del legislador no sea entorpecido por elementos externos o situaciones personales de cualquier índole en detrimento de su imparcialidad, de modo que resultan necesarias normas que determinen, dentro de lo posible, las condiciones ideales en que debe operar el funcionario judicial, con la mayor eficiencia posible.

En suma, estos órganos no deben estar subordinados a otros poderes, órganos o personas, al tiempo que han de contar con ciertas condiciones que aseguren la rectitud de su actuación. En la doctrina y la jurisprudencia, dichas condiciones se han denominados garantías jurisdiccionales.

3.2 La carrera judicial, base de la especialización jurisdiccional.

Hasta hace pocos años, en el ordenamiento jurídico mexicano no se proveían, en general, mecanismos obligatorios de preparación y selección de juzgadores, como las escuelas judiciales y los exámenes de oposición. Para ser Juez o Magistrado bastaba contar con título de licenciado en derecho y cierto tiempo de experiencia profesional, además de gozar de buena reputación.

No obstante lo anterior, en la práctica existía una *carrera* judicial informal, por la que se ingresaba a la judicatura a través de los puestos inferiores, muchas veces inclusive como meritorio, para luego ser oficial judicial, ahora llamado oficial administrativo, posteriormente actuario judicial, secretario de juzgado o de tribunal y finalmente juez.

Sin embargo, el establecimiento de un sistema adecuado para designar y promover a los miembros de los órganos jurisdiccionales ha adquirido el rango de garantía jurisdiccional y constituye un acto *sine qua non* para que los entes encargados de impartir justicia estén en aptitud plena de resolver, objetiva e imparcialmente, las controversias sometidas a su conocimiento.

Es necesario que, además de establecerse los requisitos que deben satisfacer los interesados para su eventual designación, el marco jurídico rector de los órganos jurisdiccionales prevea que dichas instituciones cuenten con un adecuado procedimiento de selección y ascenso que asegure la responsabilidad propia de la especialización de toda función pública; y por otro lado, impida que su conformación responda a factores subjetivos.

Estas garantías se refieren a que no deben tomarse en cuenta criterios subjetivos para hacer las designaciones y promociones de los juzgadores, sino parámetros objetivos que den seguridad a quienes pretenden obtener un cargo jurisdiccional; además, mediante ellas se garantiza la independencia judicial, al no existir vínculo alguno entre quien designa y quien es designado. Las personas a seleccionar no tiene que pertenecer a un determinado sector o clase social, pues en la ley no se contemplan restricciones iniciales determinadas por elementos propios de los aspirantes, sino que están en posibilidad de ocupar el cargo quienes satisfagan los requisitos generales señalados por la propia ley. Actualmente, con la creación del Consejo de la Judicatura Federal y la introducción de la carrera judicial formal, ha cambiado sustancialmente la forma de ingresar y ascender en la judicatura.

Por otra parte, doctrinalmente, la carrera judicial se ha conceptualizado así: *“Un conjunto de normas por virtud de las cuales el desempeño de los*

*cargos jurisdiccionales y las posibilidades de movilidad (horizontal o vertical) en la organización jurisdiccional (selección, ingreso, adscripción, readscripción, promoción y remuneración) dependen de los resultados obtenidos en concursos o de la acumulación de años de servicio y/o de méritos como juzgador.*³⁵

Guillermo Cabanellas la considera un *“régimen en el que el ingreso y progresión a la judicatura están sometidos a una disciplina de méritos y antigüedad, y a un conjunto de normas que regulan la actuación personal del funcionario.*³⁶

El término *“carrera judicial”* remite a los métodos de ingreso y promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación.³⁷ Así, con distintas modalidades y variantes, la existencia de la carrera judicial implica la necesidad de cursar programas especiales de formación y preparación para la función judicial y, de manera más destacada, la aprobación de diversos exámenes teóricos y prácticos en el marco de un sistema de concursos de oposición tanto internos como libres.

Los elementos que deben actualizarse para que pueda hablarse de la existencia de una carrera judicial son:

³⁵ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, 1996, pp. 88 y 89.

³⁶ CABANELLAS DE LA TORRE, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, vol. II. 27a. ed., Buenos Aires, Heliasta, 2001, p.67.

³⁷ Artículo 105 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

- a) La permanencia o continuidad en la función de juzgar;
- b) Los nombramientos para ocupar los cargos, que tengan el carácter de definitividad;
- c) Una profesión jurídica especial; y,
- d) Un cuerpo con conocimientos propios de su actividad.

Por tanto, la carrera judicial implica un sistema basado en el establecimiento de parámetros y principios objetivos que rigen aspectos como la selección, permanencia, ascenso y remoción de los funcionarios jurisdiccionales, a fin de evitar la existencia de factores políticos o de otra índole en el desarrollo de la actividad judicial. Con distintas modalidades y variantes, la existencia de la carrera judicial implica la necesidad de cursar programas especiales de formación y preparación para la función judicial y, de manera más destacada, la aprobación de diversos exámenes teóricos y prácticos en el marco de un sistema de concurso de oposición, tanto internos como libres.

En un Estado de derecho es inconcebible un Poder Judicial sin un sistema de carrera judicial normado por criterios democráticos encaminados a que los titulares de los órganos jurisdiccionales sean especialistas en el ramo; es por ello que en nuestro país se elevó a rango constitucional por la iniciativa de reforma a diversos artículos constitucionales presentados por el Presidente de la República al Senado el 5 de diciembre de 1994, y que se publicó en el Diario Oficial de la

Federación el 31 del propio mes y año, fijándose a partir de ese momento en el artículo 100 constitucional.

En este precepto, relativo al Consejo de la Judicatura Federal, que como se estableció en el primer capítulo de este trabajo, es el órgano del Poder Judicial de la Federación encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de dicho Poder, salvo de la Suprema Corte y del Tribunal electoral, se establece que la ley fijará las bases para formar y actualizar a los funcionarios judiciales, así como para desarrollar la carrera judicial, regido por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, lo que se aborda detalladamente en el *Código de Ética del Poder Judicial de las Federación*³⁸ en los siguientes términos:

“CAPITULO I INDEPENDENCIA

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

(...)

CAPITULO II IMPARCIALIDAD

2. Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes de las partes en los procesos

³⁸ Aprobado por los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, y por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en agosto de 2004.

sometidos a su potestad. Consiste en juzgar, con ausencia absoluta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguno de los justiciables. Por tanto, el juzgador:

(...)

CAPITULO III OBJETIVIDAD

3. Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes de sí mismo. Consiste en emitir sus fallos por las razones que el Derecho le suministra, y no por las que se deriven de su modo personal de pensar o de sentir. Por tanto, el juzgador:

(...)

CAPITULO IV PROFESIONALISMO

4. Es la disposición para ejercer de manera responsable y seria la función jurisdiccional, con relevante capacidad y aplicación. Por tanto, el juzgador:

(...)

CAPITULO V EXCELENCIA

5. El juzgador se perfecciona cada día para desarrollar las siguientes virtudes judiciales:

5.1. Humanismo; 5.2. Justicia; 5.3. Prudencia; 5.4. Responsabilidad; 5.5. Fortaleza; 5.6. Patriotismo; 5.7. Compromiso social; 5.8. Lealtad; 5.9. Orden; 5.10. Respeto; 5.11. Decoro; 5.12. Laboriosidad; 5.13. Perseverancia; 5.14. Humildad; 5.15. Sencillez; 5.16. Sobriedad; 5.17. Honestidad.”

En nuestro país, paulatinamente se han perfeccionado los procedimientos para lograr que la designación de los titulares de los órganos jurisdiccionales recaiga en profesionistas idóneos para

desempeñar funciones que implican la aplicación de normas jurídicas a casos concretos controvertidos.

La Constitución Federal establece que la ley fijará las bases para el ingreso, formación, actualización y permanencia de los funcionarios jurisdiccionales, así como para desarrollar la carrera judicial; lo que se materializa en lo establecido por el numeral 105 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

3.3 La especialización, condición para la eficiencia en la impartición de justicia.

La especialización jurisdiccional es parte de la organización, misma que es necesaria para el debido desarrollo de los procesos, lo que básicamente es la función administrativa que se encarga de agrupar las actividades necesarias para alcanzar los objetivos de la institución bajo la autoridad de un jefe y la responsabilidad de un subordinado.

La organización administrativa de los Juzgados de Distrito debe basarse en cuatro principios de organización:³⁹

a) Principio de la especialización: la organización debe fundamentarse en la división del trabajo, lo que provoca la especialización de las personas en determinadas actividades. La especialización incrementa la cantidad y la calidad del trabajo ejecutado.

b) Principio de la definición funcional: el trabajo de cada persona, la actividad de cada organismo y las relaciones de autoridad y responsabilidad son aspectos que deben ser claramente definidos por escrito. Generalmente las empresas utilizan el organigrama, la descripción del cargo o el Manual de Organización para aplicar los principios de la

³⁹ CHIAVENATO, Idalberto, *Iniciación a la Administración General*, México, Mc Graw Hill, 1993, pp., pp. 29 y 30.

definición funcional. Lo importante es dejar en claro la posición de cada persona u organismo en la estructura organizacional de la empresa. Al principio el Juez puede definir por escrito las funciones de cada colaborador por medio de un memorándum o circular y después recopilarlas en un Manual.

c) Principio de igualdad de la autoridad y responsabilidad: la autoridad es el poder de dar órdenes y exigir obediencia a los colaboradores. Por su parte, la responsabilidad es el deber de dar cuentas al superior. El principio de igualdad destaca que debe haber una correspondencia entre el volumen de la autoridad y de responsabilidad atribuido a cada persona u organismo. Esta equivalencia es necesaria para evitar que ciertas personas u organismos tengan excesiva responsabilidad sin la necesaria autoridad. O en caso contrario, demasiada autoridad con muy poca responsabilidad. El enunciado de este principio es: a cada responsabilidad debe corresponder una autoridad que permita realizarla y a cada autoridad debe corresponder una responsabilidad equivalente.

d) Principio de gradación: es consecuencia del principio anterior; cada persona debe saber exactamente a quien da cuentas y sobre quién posee autoridad. Se refiere a la secuencia de relaciones directas de autoridad hacia un subordinado en toda organización, desde la base hasta

la cúpula, donde generalmente está el jefe principal como autoridad máxima.

En ese contexto, la organización judicial, como cualquier otra rama, descansa sobre un conjunto de principios básicos de cuya aplicación depende la calidad de la justicia que en cada país se tenga; que se puede exponer como la separación de las distintas ramas de la jurisdicción; pues la complejidad de los problemas sociales exige la diversificación de las leyes procesales y de la jurisdicción para disponer de procedimientos distintos y apropiados a toda clase de problemas, así como de jueces especializados en ellos. Por eso existen leyes procesales y jurisdicciones civiles, penales, laborales, contencioso administrativas, fiscales, militares, etcétera.⁴⁰

A la fecha, en los Estados Unidos Mexicanos, la especialización jurisdiccional no es desconocida o ajena para el Consejo de la Judicatura Federal, pues existen órganos especializados por materia en diversos circuitos del país; por lo que el órgano encargado de la administración del Poder Judicial de la Federación está conciente de la conveniencia de la misma; es así, pues en fecha 1 de agosto de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo General 47/2004, que fijó las bases del Primer Concurso de Oposición para la designación de Magistrados de

⁴⁰ DAVIS ECHANDIA, Hernando, Teoría General del Proceso, Editorial Cárdenas, México D.F. p 134

circuito Especializados en Materia Penal, lo cual implicó un gran avance en la formación de juzgadores especializados en determinadas materias.

Por especialista se entiende a la persona u órgano que posee conocimientos especializados, los cuales implican el dominio de determinada rama de una ciencia, arte o actividad.⁴¹ Como su definición lo menciona, la especialidad no escapa de la actividad jurisdiccional, que día a día despliegan los jueces de distrito y magistrados de circuito.

La igualdad en el acceso y calidad de la justicia previstos por los artículos 1º, 13 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe ser garantizada por el Estado para todos los gobernados, para lo cual el Poder Judicial de la Federación debe implementar la especialización de los órganos jurisdiccionales, pues es una medida que tenderá al logro de la excelencia y calidad en el dictado de las sentencias, que a su vez contribuye a alcanzar el objetivo de impartición de justicia exigida por la sociedad a la que brinda ese servicio público.

Luis Javier Moreno Ortiz, en su obra “Acceso a la justicia” establece en lo relativo al tema: *“El Estado se califica y define en función a su capacidad para proteger la libertad y promover la igualdad, la efectividad realizada y el ejercicio de los derechos por parte de todos los miembros de la sociedad. El Estado social de derecho exige esforzarse en la*

⁴¹ SECO, Manuel. Diccionario del Español Actual, Aguilar Lexicografía, volumen I, Madrid, España 1999, p. 1964.

*construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los integrantes del país una vida digna. La garantía consagrada en el artículo 13 de la carta magna, significa la posibilidad de que todas las personas puedan acceder a la administración de justicia en igualdad de condiciones; recibiendo idéntico trato cuando se encuentra en la misma situación.*⁴²

Como ventajas de la especialización jurisdiccional por materia, podemos destacar las siguientes:

- a) Los tiempos de solución de los problemas de estudio por cada expediente se abrevian;
- b) Se profundizan aquellos aspectos técnicos finos que todas las materias tienen, logrando así la calidad y excelencia requerida en las resoluciones judiciales;
- c) Permite controlar mejor el crecimiento del Poder Judicial de la Federación, pues se sabrá qué tipo de materias son las que están teniendo mayor incremento y ahí irán los jueces y magistrados;

⁴² MORENO ORTIZ, Luis Javier. Acceso a la Justicia, Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia, Bogotá, Colombia, 2000. pp. 156 y 157.

- d) Permite una mejor selección de los miembros del Poder Judicial de la Federación, en función a su especialidad, ya no bastaría simplemente con hacer concursos generales para la designación de juzgadores, si no se efectuarían concursos especializados;
- e) Disminuye la posibilidad de revocación o modificación de resoluciones emitidas por juzgados de primera instancia especializados; lo anterior debido al mismo conocimiento y dominio de los aspectos finos de la materia a la que el juzgador se encuentre asignado; y,
- f) Contribuye en gran medida a la satisfacción general del derecho público subjetivo contemplado en los artículos 1º, 13 y 17 constitucionales respecto a la administración de justicia pronta, completa e imparcial.

Por otra parte, Marta Gisbert Pomata, en su artículo *La especialización de los juzgados: los juzgados de lo mercantil*,⁴³ apunta las siguientes ventajas de la especialización.

- 1) En primer lugar, que la totalidad de las materias que se suscitan en la jurisdicción sean resueltas por titulares con conocimiento

⁴³ POMATA GISBERT, Marta. La especialización de los juzgados: los juzgados de lo mercantil. *Iustitia*, Revista Jurídica del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico de Monterrey, mayo 2004, número 10, página 49.

específico y profundo de la materia, facilitando resoluciones de calidad en un ámbito de complejidad técnico.

- 2) Celeridad en la tramitación de asuntos, estas resoluciones se dictarán con mayor rapidez, dado la mayor agilidad en su estudio y la resolución de litigios ante el mejor conocimiento del juez en la materia.
- 3) Coherencia y unidad interpretativa de las normas, criterios homogéneos y mayor seguridad jurídica evitando resoluciones contradictorias, cuya mayor contribución radica en la especialización en el ámbito de los órganos judiciales.

De lo que se puede concluir, que la impartición justicia debe contar con juzgadores al resolver los asuntos, manejen y dominen todos los aspectos de técnica fina, y para esto hay que emprender una auténtica especialización, pues todos los habitantes de la República tienen derecho a una igual calidad de justicia, y en la práctica, como se ha visto, ésta no necesariamente está garantizada para todos.

Considero que la creciente complejidad que ha alcanzado la regularización normativa de la vida social, política y económica, producto del desarrollo del estado moderno, trae como consecuencia necesaria la especialización jurídica tanto de los juzgadores, como del personal que

labora en los órganos jurisdiccionales. Quien tiene un dominio suficiente de la normatividad que aplica, implica que tiene el conocimiento de los aspectos más técnicos, más precisos de la especialidad, y una práctica cotidiana de la misma, puede resolver asuntos con mayor calidad y excelencia los casos que ante él se ventilen; por tanto la especialización en la justicia es un hilo conductor hacia su impartición con eficacia, eficiencia y excelencia.

CAPÍTULO IV

LA NECESIDAD DE ESPECIALIZAR POR MATERIA A LOS JUZGADOS DE DISTRITO EN EL ESTADO DE MÉXICO

SUMARIO: 4.1 Los Juzgados de Distrito en el Estado de México. 4.2 Asuntos que se tramitan en los Juzgados Federales del Segundo Circuito y análisis comparativo de la carga de trabajo con los del Primer Circuito. 4.3 Propuesta, la especialización de los Juzgados de Distrito en el Estado de México.

4.1 Los Juzgados de Distrito en el Estado de México.

El Segundo Circuito tiene su circunscripción en el Estado de México, cuya extensión territorial es de 22,357 kilómetros cuadrados y se divide en 125 municipios en los que se asientan 14,862,198 habitantes, de los cuales es el 48.93% son hombres y el 51.57% mujeres, la población de este Circuito Judicial representa el 13.83% del total nacional.

Para atender la creciente demanda en el servicio de impartición de justicia, en el Segundo Circuito se encuentran los siguientes órganos jurisdiccionales federales.

Tribunales Colegiados.	16
Tribunales Unitarios	5
Juzgados de Distrito	23

De éstos, 4 Tribunales Colegiados se especializan en Materia Administrativa, 4 en Materia Penal, 4 en Materia Civil, 2 en Materia de Trabajo y 2 son Auxiliares; los 5 Tribunales Unitarios conocen de todas las materias; de los Juzgados de Distrito, 6 sí se encuentran especializados en Procesos Penales Federales, 5 en Materia de Amparo y Juicios Civiles Federales, y 12 son mixtos.

La cobertura poblacional por órgano jurisdiccional en el Circuito es de 928,887 por cada Tribunal Colegiado, 2,972,440 por cada Tribunal Unitario y 646,183 por cada Juzgado de Distrito.

Ahora bien, de los juzgados federales mencionados, los 6 especializados en Procesos Penales Federales, así como los 5 mixtos en Materias de Amparo y Juicios Civiles Federales se encuentran ubicados en Toluca, Estado de México; 8 mixtos en Naucalpan de Juárez y 4 en Ciudad Nezahualcoyotl.⁴⁴

En ese contexto, de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Juzgados de Distrito en el Estado de México con residencia en Naucalpan de Juárez y Ciudad Nezahualcoyotl conocen de todos los asuntos a que se refieren los artículos del capítulo segundo del ordenamiento en cita; es decir.⁴⁵

⁴⁴ Información obtenida del anexo estadístico del informe anual de labores 2009, consultable en la página de internet: http://www.dgepj.cjf.gob.mx/anexos/2009/docs/anexoestadistico/anexos2009/tabulados/JD_09.pdf

⁴⁵ Artículos 48 a 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En procesos penales federales:

1.- De los delitos del orden federal, que son

a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales. En el caso del Código Penal Federal, tendrán ese carácter los delitos a que se refieren los incisos b), a l) de esta fracción;

b) Los señalados en los artículos 2 a 5 del Código Penal;

c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos;

d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;

e) Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo;

f) Los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;

g) Los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;

h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado;

i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la

satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado;

j) Todos aquéllos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación;

k) Los señalados en el artículo 389 del Código Penal cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal;

l) Los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción II del artículo 401 del Código Penal, y

m) Los previstos en los artículos 366, fracción III; 366 ter y 366 quáter del Código Penal Federal, cuando el delito sea con el propósito de trasladar o entregar al menor fuera del territorio nacional.

2.- De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales.

En proceso civil:

1.- De las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales

celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal;

2.- De los juicios que afecten bienes de propiedad nacional;

3.- De los juicios que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, siempre que alguna de las partes contendientes esté bajo la jurisdicción del juez;

4.- De los asuntos civiles concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular;

5.- De las diligencias de jurisdicción voluntaria que se promuevan en materia federal;

6.- De las controversias ordinarias en que la Federación fuere parte,
y

7.- De los asuntos de la competencia de los juzgados de distrito en materia de procesos federales que no estén enumerados en los artículos 50, 52 y 55 de esta ley.

Y en procesos administrativos federales conocen de:

1.- Las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

Asimismo, como órganos de control constitucional, se tramitan juicios de amparo indirecto con las siguientes características:

1.-De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, y contra los actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

2.- De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos en que sea procedente contra resoluciones dictadas en los incidentes de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculpados, o en los de responsabilidad civil, por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos

respectivos, o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión de un delito;

3.- De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley de Amparo;

4.- De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

5.- De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;

6.- De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en lo conducente;

7.- De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.

8.- De los amparos que se promuevan contra resoluciones del orden civil, en los casos a que se refiere la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

9.- De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia civil, en los términos de la Ley de Amparo, y

10.- De los asuntos de la competencia de los juzgados de distrito en materia de amparo que no estén enumerados en los artículos 51, 52 y 55 de esta ley.

11.- De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial, en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad laboral o de un procedimiento seguido por autoridad del mismo orden;

12.- De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia de trabajo, en términos de la Ley de Amparo;

13.- De los juicios de amparo que se promuevan en materia de trabajo, contra actos de autoridad distinta de la judicial, y

14.- De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales de trabajo ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.

El acuerdo 57/2006 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, Relativo a la Determinación del Numero Y Límites Territoriales de los Circuitos en que se divide la Republica Mexicana; y al número, a la Jurisdicción Territorial y Especialización por Materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito, establece en su punto cuarto, fracción II que:

Los juzgados de Distrito en materia de procesos penales federales en el Estado de México y los juzgados de Distrito en materias de amparo y de juicios civiles federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, ejercerán jurisdicción territorial en el distrito judicial conformado por los municipios de: Acambay, Almoloya de Alquisiras, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Amanalco, Amatepec, Atizapán, Atlacomulco, Calimaya,

Capulhuac, Coatepec Harinas, Chapultepec, Donato Guerra, El Oro, Ixtapan de la Sal, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Xalatlaco, Jiquipilco, Jocotitlán, Joquicingo, Lerma, Luvianos, Malinalco, Metepec, Mexicaltzingo, Morelos, Ocoyoacac, Ocuilán, Otzoloapan, Oztolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, San Mateo Atenco, San Simón de Guerrero, Santo Tomás, Sultepec, Tejupilco, Temascalcingo, Temascaltepec, Temoaya, Tenancingo, Tenango del Valle, Texcaltitlán, Texcalyacac, Tianguistenco, Tlataya, Toluca, Tonatico, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Guerrero, Villa Victoria, Xonacatlán, Zacazonapan, Zacualpan, Zinacantepec y Zumpahuacán.

Los juzgados de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, ejercerán jurisdicción territorial en el distrito judicial conformado por los siguientes municipios: Aculco, Apaxco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chapa de Mota, Ecatepec, Huehuetoca, Hueypoxtla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Jaltenco, Jilotepec, Jilotzingo, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nextlalpan, Nicolás Romero, Polotitlán, Santa María Tonatitla, Soyaniquilpan de Juárez, Teoloyucan, Tepotzotlán, Tequixquiac, Timilpan, Tlalnepantla de Baz, Tultepec, Tultitlán, Villa del Carbón y Zumpango.

Los juzgados de Distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, ejercerán jurisdicción territorial en el distrito judicial

conformado por los siguientes municipios: Acolman, Amecameca, Atenco, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Cocotitlán, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatingo, Ixtapaluca, Juchitepec, La Paz, Nezahualcóyotl, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco y Valle de Chalco Solidaridad.

4.2 Asuntos que se tramitan en los Juzgados Federales del Segundo Circuito y análisis comparativo de la carga de trabajo con los del Primer Circuito.

En el presente punto, es necesario hacer una valoración en números, de los juicios que se han tramitado en determinado periodo en los juzgados federales en el Estado de México, a fin de determinar la carga de trabajo que tienen; que para una mejor comprensión se indicará en tablas con los números netos de asuntos que ingresaron y egresaron, por cada materia y por cada órgano jurisdiccional.

De acuerdo al anexo estadístico del informe anual de labores del año dos 2009, que presentó el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia el 15 de diciembre de 2009,⁴⁶ se tiene que en el periodo comprendido entre el 15 de noviembre de 2008 al 12 de noviembre de 2009, que corresponde al año estadístico de ese informe, en los Juzgados de Distrito del Segundo Circuito, hubo un movimiento de asuntos, tanto en procesos penales federales, juicios civiles y administrativos federales, así como juicios de amparo indirecto, en los términos siguientes:

⁴⁶ Revista Compromiso, Edición Especial, 2009, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

MOVIMIENTO DE JUICIOS DE AMPARO EN MATERIA CIVIL

JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIAS DE AMPARO Y JUICIOS CIVILES FEDERALES.

JUZGADO	EXISTENCIA INICIAL	INGRESO	REINGRESOS REVOCACIÓN O REP. PROC.	INGRESO TOTAL	EGRESO TOTAL	EXISTENCIA FINAL
1º	54	287	6	293	298	49
2º	72	285	7	2920	314	50
3º	49	283	9	292	298	43
4º	53	282	11	293	278	68
5º	46	343	5	348	286	108
TOTAL	274	1,480	38	1,518	1,474	318

JUZGADOS DE DISTRITO CON RESIDENCIA EN NAUCALPAN DE JUÁREZ Y CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.

JUZGADO	EXISTENCIA INICIAL	INGRESO	REINGRESOS REVOCACIÓN O REP. PROC.	INGRESO TOTAL	EGRESO TOTAL	EXISTENCIA FINAL
1º	82	313	5	318	336	64
2º	9	301	8	309	271	47
3º	26	297	10	307	309	24
4º	20	306	13	319	304	35
5º	38	260	5	265	272	31
6º	81	267	2	269	307	43
7º	38	308	7	315	319	34
8º	58	306	11	317	275	100
9º	41	277	7	284	297	28
10º	47	307	9	316	297	66
11º	46	303	9	312	316	42
12º	30	257	8	265	263	32
TOTAL	516	3,502	94	3,596	3,566	546

MOVIMIENTO DE JUICIOS DE AMPARO EN MATERIA PENAL

JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIAS DE AMPARO Y JUICIOS CIVILES FEDERALES.

JUZGADO	EXISTENCIA INICIAL	INGRESO	REINGRESOS REVOCACIÓN O REP. PROC.	INGRESO TOTAL	EGRESO TOTAL	EXISTENCIA FINAL
1º	66	897	10	907	856	117
2º	48	521	5	526	532	42
3º	44	483	3	486	488	42
4º	85	794	10	804	780	109
5º	65	780	3	783	779	69
TOTAL	308	3,475	31	3,506	3,345	379

JUZGADOS DE DISTRITO CON RESIDENCIA EN NAUCALPAN DE JUÁREZ Y CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.

JUZGADO	EXISTENCIA INICIAL	INGRESO	REINGRESOS REVOCACIÓN O REP. PROC.	INGRESO TOTAL	EGRESO TOTAL	EXISTENCIA FINAL
1º	100	530	1	531	531	100
2º	63	644	9	653	615	101
3º	38	688	6	694	654	78
4º	48	583	3	586	571	63
5º	101	773	21	794	819	76
6º	134	751	5	756	804	86
7º	56	560	4	564	558	62
8º	132	683	14	697	732	97
9º	78	783	7	790	793	75
10º	82	584	10	594	586	90
11º	54	461	6	467	478	43
12º	89	809	5	814	817	86
TOTAL	975	7,849	91	7,940	7,958	957

MOVIMIENTO DE JUICIOS DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIAS DE AMPARO Y JUICIOS CIVILES FEDERALES.

JUZGADO	EXISTENCIA INICIAL	INGRESO	REINGRESOS REVOCACIÓN O REP. PROC.	INGRESO TOTAL	EGRESO TOTAL	EXISTENCIA FINAL
1º	151	295	14	309	342	118
2º	214	638	14	652	685	181
3º	143	793	15	808	788	163
4º	145	345	12	357	354	148
5º	141	333	22	355	383	113
TOTAL	794	2,404	77	2,481	2,552	723

JUZGADOS DE DISTRITO CON RESIDENCIA EN NAUCALPAN DE JUÁREZ Y CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.

JUZGADO	EXISTENCIA INICIAL	INGRESO	REINGRESOS REVOCACIÓN O REP. PROC.	INGRESO TOTAL	EGRESO TOTAL	EXISTENCIA FINAL
1º	153	491	15	506	564	95
2º	233	400	15	415	450	198
3º	230	350	27	377	429	178
4º	214	436	15	541	460	205
5º	81	192	13	205	231	55
6º	140	228	13	241	329	52
7º	273	461	25	486	581	178
8º	216	332	27	459	448	127
9º	89	182	8	190	218	61
10º	224	419	19	438	504	158
11º	213	557	13	570	656	127
12º	33	185	8	193	194	32
TOTAL	2,099	4,233	198	4,431	5,064	1,466

**MOVIMIENTO DE JUICIOS DE AMPARO EN MATERIA DE
TRABAJO**

**JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIAS DE AMPARO Y JUICIOS
CIVILES FEDERALES.**

JUZGADO	EXISTENCIA INICIAL	INGRESO	REINGRESOS REVOCACIÓN O REP. PROC.	INGRESO TOTAL	EGRESO TOTAL	EXISTENCIA FINAL
1º	14	89	4	93	88	19
2º	13	89	3	92	97	8
3º	14	88	1	89	88	13
4º	16	88	2	100	87	19
5º	8	87	3	90	81	17
TOTAL	63	441	13	454	441	76

**JUZGADOS DE DISTRITO CON RESIDENCIA EN NAUCALPAN DE
JUÁREZ Y CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.**

JUZGADO	EXISTENCIA INICIAL	INGRESO	REINGRESOS REVOCACIÓN O REP. PROC.	INGRESO TOTAL	EGRESO TOTAL	EXISTENCIA FINAL
1º	21	86	1	87	89	19
2º	10	81	1	82	76	16
3º	6	91	4	95	77	24
4º	23	85	0	85	79	29
5º	3	25	2	27	28	2
6º	3	25	0	25	28	0
7º	16	80	0	80	84	12
8º	11	86	5	91	85	17
9º	3	21	0	21	20	4
10º	27	92	4	96	86	37
11º	8	85	7	92	89	11
12º	3	26	0	26	22	7
TOTAL	134	783	24	807	763	178

MOVIMIENTO TOTAL DE JUICIOS DE AMPARO

JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIAS DE AMPARO Y JUICIOS CIVILES FEDERALES.

JUZGADO	EXISTENCIA INICIAL	INGRESO	REINGRESOS	INGRESO TOTAL	EGRESO TOTAL	EXISTENCIA FINAL
1º	285	1,568	34	1,602	1,584	303
2º	347	1,533	29	1,562	1,628	281
3º	248	1,647	28	1,675	1,662	261
4º	299	1,509	35	1,544	1,499	344
5º	260	1,543	33	1,576	1,529	307
TOTAL	1,439	7,800	159	7,959	7,902	1,496

JUZGADOS DE DISTRITO CON RESIDENCIA EN NAUCALPAN DE JUÁREZ Y CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.

JUZGADO	EXISTENCIA INICIAL	INGRESO	REINGRESOS	INGRESO TOTAL	EGRESO TOTAL	EXISTENCIA FINAL
1º	356	1,420	22	1,442	1520	278
2º	315	1,426	33	1,459	1412	362
3º	300	1,426	47	1,473	1469	304
4º	305	1,410	31	1,441	1414	332
5º	223	1,250	41	1,291	1350	164
6º	358	1,271	20	1,291	1468	181
7º	383	1,409	36	1,445	1542	286
8º	417	1,407	57	1,464	1540	341
9º	211	1,263	22	1,285	1328	168
10º	380	1,402	42	1,444	1473	351
11º	321	1,406	35	1,441	1539	223
12º	155	1,277	21	1,298	1296	157
TOTAL	3,724	16,367	407	16,774	17,351	3,147

**MOVIMIENTO DE JUICIOS CIVILES Y ADMINISTRATIVOS
FEDERALES**

**JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIAS DE AMPARO Y JUICIOS
CIVILES FEDERALES.**

JUZGADO	EXISTENCIA INICIAL	INGRESO	REINGRESOS REVOCACIÓN O REP. PROC.	INGRESO TOTAL	EGRESO TOTAL	EXISTENCIA FINAL
1º	35	59	3	62	54	43
2º	28	61	1	62	70	20
3º	46	60	1	61	67	40
4º	30	59	0	59	58	31
5º	37	58	2	60	47	50
TOTAL	176	297	7	304	296	184

**JUZGADOS DE DISTRITO CON RESIDENCIA EN NAUCALPAN DE
JUÁREZ Y CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.**

JUZGADO	EXISTENCIA INICIAL	INGRESO	REINGRESOS REVOCACIÓN O REP. PROC.	INGRESO TOTAL	EGRESO TOTAL	EXISTENCIA FINAL
1º	26	124	0	124	101	49
2º	6	120	0	120	102	24
3º	31	118	2	120	130	21
4º	21	118	1	119	122	18
5º	36	116	1	117	122	31
6º	86	116	0	116	129	73
7º	34	120	1	121	131	24
8º	69	121	0	121	59	131
9º	74	113	0	113	140	47
10º	32	120	3	123	101	54
11º	15	120	0	120	104	31
12º	20	116	0	116	99	37
TOTAL	450	1,422	8	1,430	1,340	540

MOVIMIENTO DE PROCESOS PENALES FEDERALES
JUZGADOS DE DISTRITO ESPECIALIZADOS EN PROCESOS
PENALES FEDERALES.

JUZGADO	EXISTENCIA INICIAL	INGRESO	EGRESO TOTAL	EXISTENCIA FINAL
1º	19	22	27	14
2º	9	32	31	10
3º	21	23	22	22
4º	2	21	13	10
5º	5	25	30	0
6º	18	33	25	26
TOTAL	74	156	148	82

JUZGADOS DE DISTRITO CON RESIDENCIA EN NAUCALPAN DE
JUÁREZ Y CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.

JUZGADO	EXISTENCIA INICIAL	INGRESO	EGRESO TOTAL	EXISTENCIA FINAL
1º	41	22	26	37
2º	37	24	32	29
3º	33	24	24	33
4º	71	23	29	65
5º	29	29	28	30
6º	20	24	22	22
7º	28	21	38	11
8º	46	42	39	49
9º	17	28	27	18
10º	30	22	22	30
11º	14	21	11	24
12º	4	33	28	9
TOTAL	370	313	326	357

Por su parte, el primer Circuito Judicial, tiene su circunscripción territorial en el Distrito Federal, que es el más próximo al Segundo Circuito, y cuya extensión territorial es de 1,485 kilómetros cuadrados y se divide en 16 delegaciones en los que se asientan 8,842,591 habitantes, de los cuales el 47.33% son hombres y el 52.67% mujeres, la población de este Circuito Judicial representa el 8.23% del total nacional.

El Primer Circuito de encuentran los siguientes órganos jurisdiccionales federales, con el objetivo de impartir justicia en los términos establecidos por la ley:

Tribunales Colegiados.	56
Tribunales Unitarios	9
Juzgados de Distrito	79

De éstos, 10 Tribunales Colegiados se especializan en Materia Penal, 17 en Materia Administrativa, 14 en Materia Civil y 15 en Materia de Trabajo; de los Tribunales Unitarios, 6 se especializan en Materia Penal y 3 en Materias Civil y Administrativa; de los Juzgados de Distrito, 18 se encuentran especializados en Procesos Penales Federales, 16 en Materia Administrativa, 14 son de Amparo en Materia Penal, 13 en Materia Civil, y 6 en Materia de Trabajo. Además de 5 Juzgados de Distrito Auxiliares y 7 Juzgados Federales Penales Especializados (Cateos, Arraigos).

La cobertura poblacional por órgano jurisdiccional en el Primer Circuito es de 157,903 por cada uno de los Tribunales Colegiados, 982,510 por cada Tribunal Unitario y 111,932 por cada Juzgado de Distrito.

Asimismo, con la finalidad de poder hacer un análisis comparativo con la carga de trabajo existente en el segundo circuito, tomando como referencia los datos del anexo estadístico del informe anual de labores del año dos 2009, que presentó el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia el 15 de diciembre de 2009,⁴⁷ en el periodo comprendido entre el 15 de noviembre de 2008 al 12 de noviembre de 2009, que corresponde al año estadístico de ese informe, en los Juzgados de Distrito del Primer Circuito, hubo un movimiento de asuntos, tanto en procesos penales federales, juicios civiles y administrativos federales, así como juicios de amparo indirecto, en los términos siguientes:

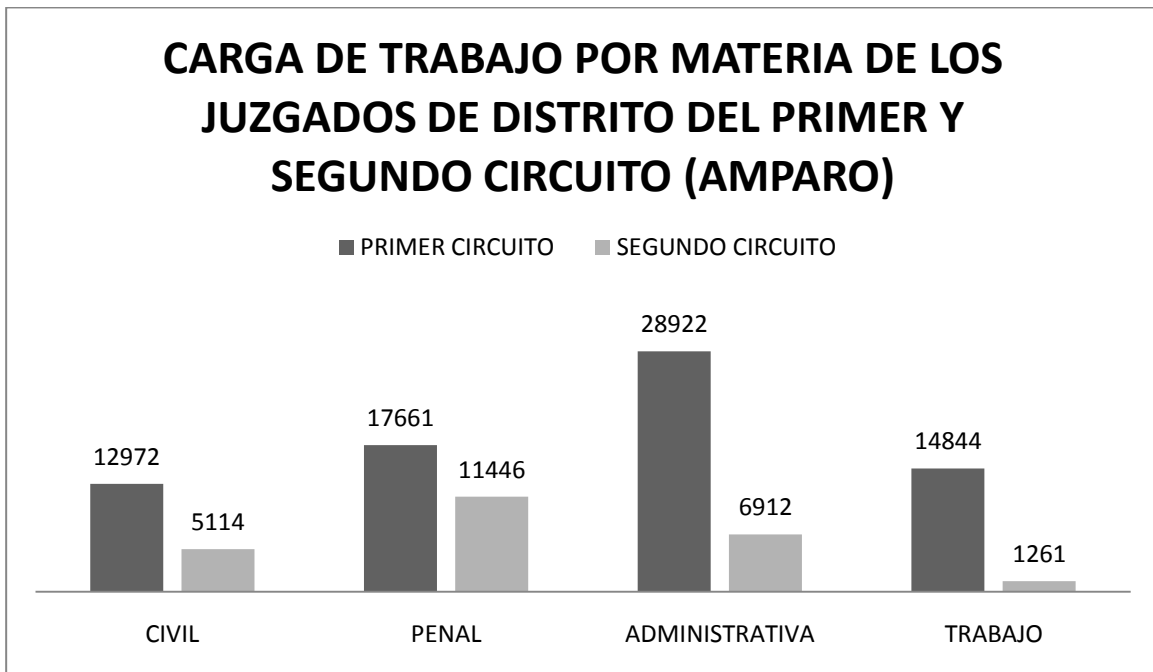
MOVIMIENTO DE ASUNTOS, POR MATERIA Y TIPO DE PROCEDIMIENTO EN LOS JUZGADOS DE DISTRITO EN EL DISTRITO FEDERAL.⁴⁸

MATERIA	EXISTENCIA INICIAL	INGRESO	REINGRESOS REVOCACIÓN O REP. PROC.	INGRESO TOTAL	EGRESO TOTAL	EXISTENCIA A FINAL	TOTAL DE JUZGADOS
CIVIL	1,504	12,549	443	12,972	12,886	1,590	13
PENAL	1,194	17,420	241	17,661	17,385	1,444	14
ADMVA.	10,334	28,032	890	28,922	32,475	6,781	16
TRABAJO	1,222	14,645	199	14,844	14,541	1,521	6
PROC. PENAL	1,179	910	0	910	936	1153	18
JUICIOS CIVILES	2,580	6,712	172	6,884	6,704	2,760	13
JUICIOS ADMVOS	67	81	1	82	86	63	16

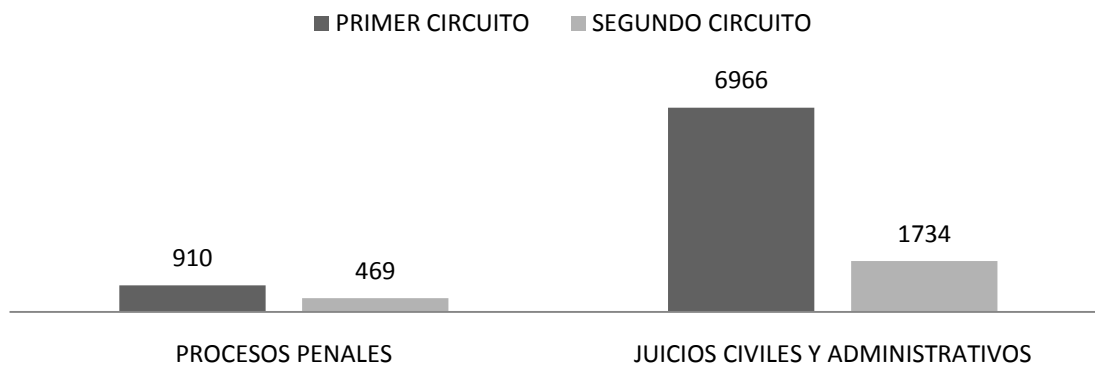
⁴⁷ Revista Compromiso, Edición Especial, 2009, Op. Cit.

⁴⁸ Los rubros correspondientes a las Materias Civil, Penal, Administrativa y de Trabajo se refieren a juicios de amparo indirecto.

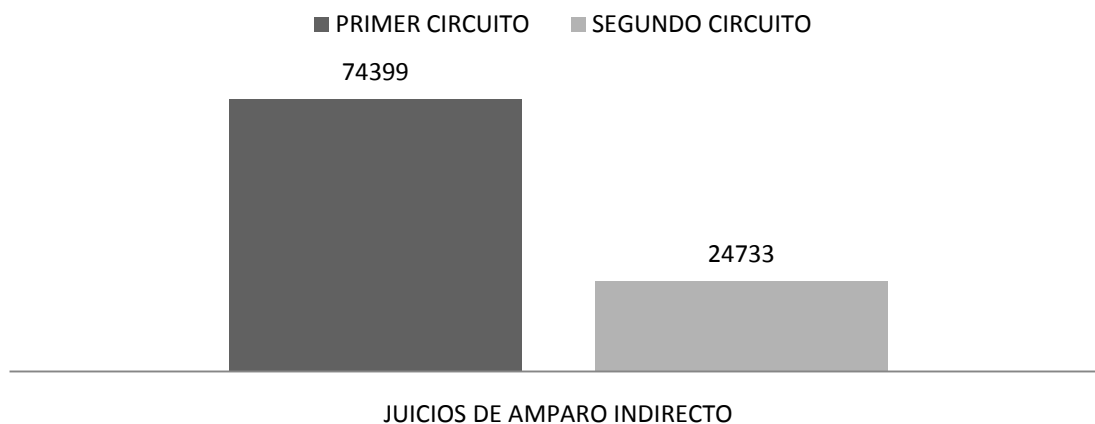
Lo que nos permite hacer el siguiente análisis comparativo de la carga de trabajo de los Juzgados de Distrito en el Distrito Federal, con los del Estado de México, que fueron especificados en el punto anterior del presente trabajo, y representado en gráficas, es de la forma siguiente



CARGA DE TRABAJO DE JUZGADOS DE DISTRITO DEL PRIMER Y SEGUNDO CIRCUITO (PROCESOS FEDERALES)



JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO QUE INGRESARON EN EL PRIMER Y SEGUNDO CIRCUITO



En ese contexto, se desprende que la carga de trabajo en el Distrito Federal es un ingreso total de 74,399 juicios de amparo indirecto, lo que

dividido entre 49 Juzgados de Distrito que conocen del juicio constitucional, con los que cuenta el Primer Circuito (13 Juzgados de Distrito en Materia Civil; 14 de Amparo en Materia Penal, 16 en Materia Administrativa, 6 en Materia de Trabajo, resulta en 1,518 asuntos por juzgado; éstos datos con independencia de la materia y la complejidad que cada asunto requiere para su trámite y resolución y sólo tomándose como números estadísticos a fin de lograr una proporción.

En ese mismo orden de ideas, en el Estado de México ingresaron, 24,733 juicios de amparo indirecto; de los cuales conocieron los 17 juzgados federales que hay en la entidad, teniendo una proporción de 1454.88 asuntos por órgano jurisdiccional.

En cuanto a los juicios civiles y administrativos federales en el Distrito Federal se tramitaron 6,966, de los que conocieron los juzgados de Distrito en Materia Administrativa y en Materia Civil; y que divididos entre 29, que es el número de juzgados especializados en tales materias es de 240.

En el Estado de México, fueron 1,734 asuntos de esa naturaleza, los cuales en estricta proporción corresponden a 102 asuntos por órgano jurisdiccional, por ser 17, los que resuelven estos juicios en primera instancia.

Y finalmente los procesos penales del orden federal, en el Primer Circuito existen 18 juzgados que conocieron de 910 asuntos, es decir en un promedio de 50.5 asuntos; y en el Segundo Circuito fueron 469, entre el mismo número de juzgados, da como resulta 26 procesos por juzgado.

Lo anterior, permite concluir que existe similar carga de trabajo entre los juzgados de distrito en el Estado de México y del Distrito Federal en cuanto a juicios de amparo se refiere; sin embargo, la diferencia radica en la especialización, pues los del Primer Circuito conocen de asuntos por cada materia; mientras que en los del Segundo, se tramitan de todas las ramas del derecho, únicamente teniendo como excepción a los que sí están especializados en Procesos Penales Federales, así como de los procesos jurisdiccionales del orden civil y administrativo.

4.3 Propuesta, la especialización de los Juzgados de Distrito en el Estado de México.

En términos de lo expuesto en el presente trabajo, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 94, párrafo segundo; 100, párrafos primero y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 68 y 81, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que señalan que el Consejo de la Judicatura Federal es el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones; además, está facultado para expedir acuerdos generales que permitan el adecuado ejercicio de sus funciones; a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 17 de la Constitución Federal establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, en relación con el diverso 94, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 81, fracciones IV, VI, y XXIV; y 144 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que establecen que son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal determinar el número y límites territoriales de los juzgados de Distrito, en cada uno de los Circuitos en que se divide el territorio de la República Mexicana, así como dictar las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos de la competencia de los

juzgados de Distrito, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos; atribución, esta última, que ejerce a través de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, en términos del artículo 57, fracción III, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del propio Consejo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de octubre de dos mil seis; propongo la especialización de los Juzgados de Distrito en el Estado de México por materia, para lograr mayor eficiencia en la impartición de justicia, con las características siguientes:

Los 17 Juzgados de Distrito Mixtos en el Estado de México, de los que 5 están ubicados en la Ciudad de Toluca, 8 en Naucalpan de Juárez y 4 en Ciudad Nezahualcoyotl, estarán especializados y ejercerán jurisdicción en los siguientes términos:

PRIMERO.- Los Juzgados Primero y Segundo de Distrito de Amparo y Juicios Civiles Federales en el Estado de México, cambian de denominación, respectivamente a Juzgado Primero y Juzgado Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de México, con residencia en Toluca.

Los Juzgados Tercero y Cuarto de Distrito de Amparo y Juicios Civiles Federales en el Estado de México, cambian de denominación,

respectivamente a Juzgado Primero y Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de México, con residencia en Toluca.

El Juzgado Quinto de Distrito de Amparo y Juicios Civiles Federales en el Estado de México, cambia de denominación a Juzgado Primero de Distrito en Materia Civil en Estado de México, con residencia en Toluca.

Los Juzgados Primero, Segundo y Tercero de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, cambian de denominación, respectivamente a Juzgado Tercero, Juzgado Cuarto y Juzgado Quinto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez.

Los Juzgados Cuarto y Séptimo de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, cambian de denominación, respectivamente a Juzgado Tercero y Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez.

Los Juzgados Octavo y Décimo de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, cambian de denominación, respectivamente a Juzgado Segundo y Juzgado Tercero de Distrito en Materia Civil en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez.

El Juzgado Decimoprimerero de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, cambia de denominación a Juzgado de Distrito en Materia de Trabajo en el Estado de México.

Los Juzgados Quinto y Sexto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Ciudad Nezahualcoyotl, cambian de denominación, respectivamente a Juzgado Quinto y Juzgado Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de México, con residencia en Ciudad Nezahualcoyotl.

El Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de México, con residencia en Ciudad Nezahualcoyotl, cambia de denominación a Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de México, con residencia en Ciudad Nezahualcoyotl.

El Juzgado Decimosegundo de Distrito en el Estado de México, con residencia en Ciudad Nezahualcoyotl, cambia de denominación a Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Civil en el Estado de México, con residencia en Ciudad Nezahualcoyotl.

SEGUNDO.- Los juzgados de Distrito especializados en el Estado de México, con residencia en Toluca, ejercerán jurisdicción territorial en el distrito judicial conformado por los municipios de: Acambay, Almoloya de

Alquisiras, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Amanalco, Amatepec, Atizapán, Atlacomulco, Calimaya, Capulhuac, Coatepec Harinas, Chapultepec, Donato Guerra, El Oro, Ixtapan de la Sal, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Xalatlaco, Jiquipilco, Jocotitlán, Joquicingo, Lerma, Luvianos, Malinalco, Metepec, Mexicaltzingo, Morelos, Ocoyoacac, Ocuilán, Otzoloapan, Ozolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, San Mateo Atenco, San Simón de Guerrero, Santo Tomás, Sultepec, Tejupilco, Temascalcingo, Temascaltepec, Temoaya, Tenancingo, Tenango del Valle, Texcaltitlán, Texcalyacac, Tianguistenco, Tlataya, Toluca, Tonatico, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Guerrero, Villa Victoria, Xonacatlán, Zacazonapan, Zacualpan, Zinacantepec y Zumpahuacán.

Los juzgados de Distrito especializados en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, ejercerán jurisdicción territorial en el distrito judicial conformado por los siguientes municipios: Aculco, Apaxco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chapa de Mota, Ecatepec, Huehuetoca, Hueypoxtla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Jaltenco, Jilotepec, Jilotzingo, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nextlalpan, Nicolás Romero, Polotitlán, Santa María Tonatitla, Soyaniquilpan de Juárez, Teoloyucan, Tepetzotlán, Tequixquiac, Timilpan, Tlalnepantla de Baz, Tultepec, Tultitlán, Villa del Carbón y Zumpango.

Los juzgados de Distrito especializados en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, ejercerán jurisdicción territorial en el distrito judicial conformado por los siguientes municipios: Acolman, Amecameca, Atenco, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Cocotitlán, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatingo, Ixtapaluca, Juchitepec, La Paz, Nezahualcóyotl, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco y Valle de Chalco Solidaridad.

El Juzgado de Distrito en Materia de Trabajo en el Estado de México, ejercerá jurisdicción en el territorio conformado por la propia entidad federativa.

Los Juzgados de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de México, ejercerán jurisdicción en el territorio conformado por la propia entidad federativa.

TERCERO.- Los Juzgados de Distrito seguirán conociendo de los asuntos que tienen en trámite hasta su total resolución y archivo definitivo; y las demandas de amparo y juicios civiles y administrativos federales les serán turnados de acuerdo a su especialización por las Oficinas de Correspondencia Común ubicadas en las ciudades de Toluca, Naucalpan de Juárez y Ciudad Nezahualcoyotl, respectivamente.

Asimismo, conocerán de los procesos penales federales que tienen en trámite hasta su total resolución y archivo definitivo.

CUARTO.- Se modifica el Acuerdo General 57/2006, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, Relativo a la Determinación del Numero y Límites Territoriales de los Circuitos en que se divide la Republica Mexicana; y al Número, a la Jurisdicción Territorial y Especialización por Materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito, publicado el cuatro de septiembre de dos mil seis en el Diario Oficial de la Federación, en el punto **SEGUNDO**, apartado **II.- SEGUNDO CIRCUITO**, número 3,

para quedar como sigue:

"SEGUNDO.- ...

II.- SEGUNDO CIRCUITO:

(...)

3.- Veintidós juzgados de Distrito en el Estado de México: seis especializados en materia de procesos penales federales, dos especializados en Amparo en Materia Penal, dos en Materia Administrativa y uno en Materia Civil, éstos con residencia en la ciudad de Toluca; tres especializados en Amparo en Materia Penal, dos en Materia Administrativa, dos en Materia Civil y uno en Materia de Trabajo, éstos con residencia en la Ciudad de Naucalpan de Juárez; dos especializados en

Amparo en Materia Penal, uno en Materia Administrativa y uno en Materia Civil, éstos con residencia en Ciudad Nezahualcoyotl.

CONCLUSIONES

Primera. Noción de Estado.- El concepto de Estado no debe confundirse con el de gobierno, pues éste es sólo uno de los cinco elementos que lo constituyen, y un todo no puede ser lo mismo que una de sus partes.

Segunda. Legalidad.- Para que en un Estado impere verdaderamente la legalidad, es menester que tanto el gobierno como los particulares sujeten su actuar al sistema normativo jurídico. El primero, haciendo únicamente lo que éste le permite; y los gobernados, absteniéndose de realizar lo que aquél les prohíbe.

Tercera. Supremacía Constitucional.- Al ser la Carta Magna la cúspide del sistema normativo jurídico de un Estado, ningún acto de autoridad, ya sea legislativo, ejecutivo o jurisdiccional, puede contravenirla o desapartarse de su mandato.

Cuarta. El Poder Judicial de la Federación.- Está integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, tiene su fundamento legal en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le corresponde la potestad jurisdiccional y la

ejerce juzgando, al resolver las controversias que la propia ley establece y que se encuentra regulado en su integración y funcionamiento por una ley orgánica y su vigilancia y administración están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

Quinta. El Consejo de la Judicatura Federal.- Órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación con funciones distintas a las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito, pues sus atribuciones no están encaminadas a resolver jurisdiccionalmente conflictos, sino que posee facultades de organización interna y de administración, reglamentarias, de designación, de organización, de disciplina y carrera judicial

Sexta. Defensa Constitucional.- La finalidad de los medios de protección de la Constitución, es la de hacer patente la supremacía constitucional; en efecto, como no debe existir acto de autoridad por encima de la Ley Suprema, deben establecerse mecanismos que desvanezcan aquellos que la amenacen. Siendo los órganos del gobierno, los únicos facultados para determinar si un acto es inconstitucional o no.

Séptima. Propósito del Juicio de Amparo.- El Juicio de Amparo, medio de defensa constitucional que es ejercitado por los particulares, y

excepcionalmente por las personas morales oficiales, tiene como finalidad anular actos de autoridad inconstitucionales e ilegales, que vulneren la esfera jurídica de éstos.

Octava. Propósito de los procesos federales.- Dirimir una controversia entre dos o mas personas, a fin de que un órgano con facultades jurisdiccionales aplique las normas jurídicas necesarias para resolverla, mediante una decisión revestida de fuerza y permanencia, normalmente denominada sentencia.

Novena. La impartición de justicia.- El artículo 17 constitucional consagra el derecho que toda persona tiene a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes

Décima. La carrera judicial.- Está regulada por el Consejo de la Judicatura Federal, procura que el ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se efectúen mediante el sistema de la carrera judicial, que se rige por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso

Decimoprimera. La función jurisdiccional.- Es la actividad estatal encaminada a hacer valer en los casos particulares, el ordenamiento

jurídico, resolviendo las contiendas suscitadas entre personas para evitar que éstas se hagan justicia por propia mano.

Decimosegunda. La especialización jurisdiccional.- Es parte de la organización, misma que es necesaria para el debido desarrollo de los procesos, lo que básicamente es la función administrativa que se encarga de agrupar las actividades necesarias para alcanzar los objetivos de la institución bajo la autoridad de un jefe y la responsabilidad de un subordinado, pues es una medida que tenderá al logro de la excelencia y calidad en el dictado de las sentencias, que a su vez contribuye a alcanzar el objetivo de impartición de justicia exigida por la sociedad a la que brinda ese servicio público

Decimotercera. Especialización necesaria en la impartición de justicia.- Es de todos sabido que, a la mayoría de los mexicanos no les gusta acudir a los tribunales, por lo largo y fastidioso de los procesos, la falta de credibilidad en las personas encargadas de administrar justicia, por los gastos que eso les ocasiona o por otras muchas razones. Lo que a su vez puede ser consecuencia de la falta de pericia de las personas encargadas de resolverlas, pues al no ser hábiles en determinadas materias, retrasan aún más los procedimientos.

Decimocuarta. La especialización de los Juzgados de Distrito en el Estado de México.- Al concluir este trabajo, con la finalidad de

especializar por materia los juzgados federales del Segundo Circuito, tengo la plena certeza que la igualdad en el acceso y la calidad de la justicia previstas por los artículos 1º, 13 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe ser garantizada por el Estado para todos los gobernados, para lo cual, el Poder Judicial de la Federación debe implementar la especialización de los órganos jurisdiccionales, pues así se tiende al logro de la excelencia y calidad en el dictado de las sentencias, que a su vez contribuye a alcanzar el objetivo de impartición de justicia exigido por los individuos.

Pues, considero que, como lo indicara el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo al proponer la especialización de los Tribunales Colegiados de Circuito, que ni el Poder Judicial de la Federación está tan arriba como nos gusta pensar a los que ahí trabajamos, ni los Tribunales Superiores de Justicia están tan abajo como lo creemos; pues éstos si cuentan con jueces especializados en las materias que juzgan.

Lo anterior, obliga a Poder Judicial de la Federación, y en especial al Consejo de la Judicatura Federal a buscar los medios para lograr la excelencia en la impartición de justicia, y uno de ellos es la especialización por materia de los juzgados federales, en este caso, los del Segundo Circuito; pues al transcurso del tiempo en que he laborado en diversos juzgados federales, me he percatado de que existe cierta incongruencia al someter a la jurisdicción de jueces de distrito asuntos en los cuales no son

doctos y que el justiciable recurre con la finalidad de hacer valer su derecho a que se le imparta justicia; pues resulta hasta cierto punto imprudente, que un juez federal que antes de ser adscrito como tal, se haya desempeñado como Secretario de Estudio y Cuenta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una Sala Civil, conozca de un juicio de amparo en el que se reclama un auto de plazo constitucional que fue emitido por un juez de primera instancia especializado en esa materia y a su vez confirmado por un magistrado en segunda instancia, también con una trayectoria de profesionalización en esa rama del derecho. Lo que sucede de manera cotidiana en los juzgados federales, sólo por citar un ejemplo.

De esta manera, resulta un contrasentido que los sistemas de impartición de justicia adoptados por las entidades federativas giren en torno a la especialización por materia de los órganos de primera y segunda instancia; *verbigracia* existen juzgados de primera instancia en materia civil, penal, familiar, así como salas especializadas de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y que son revisados por un Juzgado de Distrito que no se encuentra especializado en la materia de la cual proviene el juicio de origen.

Así, es tiempo de abordar el problema y darle solución, la cual estimo radica en la especialización por materia de los juzgados federales, en este caso concreto, los del Estado de México; sin que lo manifestado de

ninguna manera implique que los juzgados federales mixtos no respondan a las necesidades de justicia reclamadas por el gobernado, por el contrario, representa una desigualdad en la distribución de la función jurisdiccional en México, pues no se encuentra justificación constitucional ni legal alguna que permita instalar en determinados estados tribunales especializados y en otros no.

El Consejo de la Judicatura Federal se ha basado estadísticamente en el flujo de ingresos de asuntos que tiene cada circuito para determinar cuándo es procedente o no la especialización; y a lo largo del capítulo IV del presente texto quedó demostrado que la carga de trabajo en los juzgados federales del primer y segundo circuito es similar, por lo menos en cuanto a juicios de amparo se refiere, lo que resultaría suficiente para que acordar la especialización; pues aún cuando la pormenorización de esto depende en gran medida de estudios socioeconómicos, basados sobre todo en la estadística judicial, como aquellos relativos al flujo de asuntos por materia, por ciudad, por tiempos transcurridos desde su inicio hasta su fin, etcétera; para así determinar las necesidades de especialización de los juzgados, o sea cuántos asuntos penales, civiles, administrativos y del trabajo ingresan, considero necesaria la especialización de los Juzgados de Distrito en el Estado de México por materia, para lograr mayor eficiencia en la impartición de justicia a los gobernados.

BIBLIOGRAFÍA:

a) Libros.

1.- ARELLANO GARCÍA, CARLOS, TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, 11ª. Ed., México, Porrúa 2002.

2.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 16a. ed., México, Porrúa, 2003.

3.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, EL JUICIO DE AMPARO, 35ª edición, editorial Porrúa, México 1999.

4.- CHAVEZ CASTILLO, RAÚL, JUICIO DE AMPARO, 1ª edición, editorial Harla, México 1994.

5.- CHIAVENATO, IDALBERTO, INICIACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN GENERAL, México, Mc Graw Hill, 1993.

6.- COSSÍO DÍAZ, JOSÉ RAMÓN, JURISDICCIÓN FEDERAL Y CARRERA JUDICIAL EN MÉXICO, México, UNAM, 1996.

7.- DAVIS ECHANDIA, HERNANDO, TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, Editorial Cárdenas, México D.F.

8.- DE LA CUEVA, MARIO, TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN, México, Porrúa, 1982.

9.- DEL CASTILLO DEL VALLE, ALBERTO, PRIMER CURSO DE AMPARO, 2ª edición, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México 2001.

10.- ESPINOZA BARRAGÁN, MANUEL BERNARDO, JUICIO DE AMPARO, 1ª edición, editorial Oxford University Press, México 2000.

11.- FRAGA, GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO, 42a. ed., México, Porrúa, 2002.

12.- GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO, 56a. Ed. México, Porrúa, 2004.

13.- LARA PONTE, RODOLFO, LOS DERECHO HUMANOS EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO, México, Porrúa/UNAM, 1997

14.- MONTESQUIEU, DEL ESPÍRITU DE LAS LEYES, trad, Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Barcelona, Ediciones Altaza, S.A. 1987

15.- MORENO ORTIZ, LUIS JAVIER. ACCESO A LA JUSTICIA, Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia, Bogotá, Colombia, 2000.

16.- NARANJO MESA, VLADIMIRO, TEORÍA CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLÍTICAS, 4a ed. Editorial Temis, Bogotá 1991.

17.- PONCE DE LEON ARMENTA, LUIS, MODELO TRANS-UNIVERSAL DEL DERECHO Y EL ESTADO, 1a ed, Editorial Porrúa, México 1998.

18.- PORRÚA PEREZ, FRANCISCO, TEORÍA DEL ESTADO, 29a edición, editorial Porrúa, México 1997.

19.- SERRA ROJAS, ANDRÉS, TEORÍA DEL ESTADO, 1ª edición, editorial Porrúa, México 1990.

20.- TENA RAMÍREZ, FELIPE, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 35a. ed., México, Porrúa, 1995.

21.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA, Colección garantías individuales, No. 2, 2a ed. México, 2005.

24.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO, 2ª edición, editorial Themis, México 1994.

b) Diccionarios.

1.- CABANELLAS DE LA TORRE, GUILLERMO. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL, vol. II. 27a. ed., Buenos Aires, Heliasta, 2001.

2.- SECO, MANUEL. DICCIONARIO DEL ESPAÑOL ACTUAL, Aguilar Lexicografía, volumen I, Madrid, España 1999.

3.- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 21a.ed. Madrid, Editorial Espasa Calpe, 1992, t.II.

c) Legislación.

1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editores Mexicanos Unidos, S.A., Edición 2001, página 87-88..

2.- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, COMPENDIO DE DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL, LEGISLACIÓN, PRONTUARIO Y BIBLIOGRAFIA, 2ª edición, editorial Porrúa, México 2004, p. 753.

d) Revistas.

1.- POMATA GISBERT, MARTA. REVISTA JURÍDICA DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO DE MONTERREY. La especialización de los juzgados: los juzgados de lo mercantil. Iustitia, mayo 2004, número 10, página 49.

2.- REVISTA COMPROMISO, Edición Especial, 2009, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

e) Páginas de Internet.

1.- <http://www.dgepj.cjf.gob.mx/anexos/2009>

2.- <http://portal.intranet.scjn.pjf.gob.mx/ius2006/Paneltesis.asp>

3.- <http://www.cjf.gob.mx/servicios.html>

4.- <http://www.dgepj.cjf.gob.mx/estadisticas/default.asp>