

### CAPÍTULO III

## PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ORGANIZACIÓN, ESTRUCTURA Y ATRIBUCIONES

SUMARIO: I. Introducción. II. Suprema Corte de Justicia de la Nación. A) Organización y atribuciones. 1. Pleno. 2. Salas. III. Tribunal Electoral. A) Breves antecedentes. B) Organización y estructura. C) Relaciones con la Suprema Corte de Justicia de la Nación. D) La calificación de la elección presidencial de la Sala Superior. IV. Tribunales Colegiados de Circuito. V. Tribunales Unitarios de Circuito. VI. Juzgados de Distrito. VII. Jurado Federal de Ciudadanos. VIII. Consejo de la Judicatura Federal. A) Necesidad de conformar un Órgano Administrativo con funciones de Vigilancia en el Ámbito Judicial. B) Marco conceptual y estudio comparado. C) El Consejo de la Judicatura en México. D) Consejo de la Judicatura Federal. 1. Naturaleza. 2. Integración. 2.1. El artículo 49 constitucional y los consejeros designados por el Presidente y el Senado. 2.2. Los consejeros designados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 3. Funcionamiento. E) Logros y retrocesos respecto de esta figura.

### I. INTRODUCCIÓN

Al inicio de esta obra se examinó lo relativo a la función primordial del Poder Judicial, que en términos generales se reduce en la jurisdicción, esto es, la solución de conflictos que las partes legitimadas para ellos, de acuerdo con la naturaleza de cada uno, somete a su consideración.

La solución de controversias a cargo del Poder Judicial de la Federación se clasifica principalmente en tres tipos:

- a) Juicios ordinarios federales;
- b) Medios de control constitucional, y
- c) Recursos de revisión administrativa.

*Juicios ordinarios federales*

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 104 constitucional, y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los juicios ordinarios federales son aquellos que se suscitan por la aplicación o interpretación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, ya sean del orden civil o penal. Igualmente constituyen juicios ordinarios federales:

- Las controversias que versen sobre derecho marítimo;
- Las controversias ordinarias en las que la Federación sea parte;
- Los juicios que afecten bienes de propiedad nacional;
- Los juicios que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra;
- Las diligencias de jurisdicción voluntaria que se promuevan en materia federal, y
- Los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático o Consular.

*Medios de control constitucional*

Antes de comenzar a analizar este tema, debe señalarse que dentro del capítulo VI de la presente obra, se realiza un estudio minucioso sobre él, por lo que en estas líneas nos limitaremos a señalar que, estando nuestro sistema jurídico inspirado en el principio de supremacía constitucional, y estimando su posible quebrantamiento, se crean diversos medios de control con la finalidad de subsanar los ataques a la ley fundamental. La defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos que tienen por objeto conservar la observancia de la normatividad constitucional, bien sea nulificando el acto contraventor, o sancionando a la autoridad que así hubiere obrado.

Esta función se verifica a través de diversos métodos y con distintos alcances; a los que nos referimos en este apartado es a aquellos ejecutados por el órgano judicial del Estado.

El principio de supremacía constitucional implica que todo el marco legal debe girar en torno a la Constitución, y debe ser ésta más que cualquier otra, la que ofrezca mecanismos para su defensa y control. Así, los instrumentos de protección y control deben encontrar

sus bases en la misma Constitución, determinando la forma en que se preserva el control constitucional desde dos aristas; la de prevención y ajuste o reparación.

En la actualidad existen cuatro mecanismos judiciales de regularidad constitucional: a) El juicio de amparo, b) La controversia constitucional, c) La acción de inconstitucionalidad, y d) Los previstos en el artículo 99, constitucional, fracción III, relativos a la materia electoral.

*Órganos, integración y estructura*

De conformidad con el artículo 94, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación son los siguientes:

- a) Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- b) Tribunal Electoral;
- c) Tribunales Colegiados de Circuito;
- d) Tribunales Unitarios de Circuito;
- e) Juzgados de Distrito, y
- f) Consejo de la Judicatura Federal.]

Las funciones que el Poder Judicial de la Federación realiza a través de los Tribunales Colegiados, Unitarios y Juzgados de Distrito, requiere de una desconcentración para que estos órganos se distribuyan adecuadamente en el territorio nacional, evitando así que de manera innecesaria se tramiten todos los asuntos en la capital mexicana, a ello se debe la división en circuitos de la República mexicana. Un circuito es la demarcación territorial que en forma convencional se realiza para delimitar competencias de la función jurisdiccional federal, que por razón de este rubro se susciten, y obedece principalmente a los requerimientos poblacionales de tribunales.

En la actualidad para fines de demarcación territorial y distribución de competencias en el ámbito federal, el territorio mexicano se divide en veinticinco circuitos, como se puede apreciar en el siguiente cuadro esquemático, en que se indica qué entidades comprende cada uno y cuántos tribunales colegiados y unitarios, así como juzgados de distrito le corresponden.

CIRCUITO	CIRCUNSCRIPCIÓN	TRIBUNALES COLEGIADOS		TRIBUNALES UNITARIOS	JUZGADOS DE DISTRITO	
		No.	Especialización	Número	No.	Materia o Estado
PRIMERO	Distrito Federal	4	Penal	4	12	Penal
		7	Administrativa		10	Administrativa
9	Civil	10	Civil			
11	Trabajo	2	Trabajo			
		31	Especializados		34	Especializados
SEGUNDO	Estado de México	2	Penal	3	3	Proc. Penal
		2	Administrativa		2	Amparo y juicios civiles
		3	Civil		6	Mixtos
		1	Trabajo		11	Especializados
		8	Especializados			
TERCERO	Estados de Jalisco y Colima	2	Penal	3	9	Penal
		2	Administrativa		3	Administrativa
		4	Civil		4	Civil (Jalisco)
		2	Trabajo		2	Mixtos (Colima)
		10	Especializados		18	
CUARTO	Estado de Nuevo León	3	Administrativa y Trabajo	2	7	
		2	Penal y Civil			
		5	Especializados			
QUINTO	Estado de Sonora con excepción del Municipio de San Luis Río Colorado	3		3	8	
SEXTO	Estados de Puebla y Tlaxcala	1	Penal	1	6	Puebla
		1	Administrativa		2	Tlaxcala
		3	Civil			
		1	Trabajo			
		6	Especializados		8	

CIRCUITO	CIRCUNSCRIPCIÓN	TRIBUNALES COLEGIADOS		TRIBUNALES UNITARIOS	JUZGADOS DE DISTRITO	
		No.	Especialización	Número	No.	Materia o Estado
SÉPTIMO	Estado de Veracruz con excepción de algunos municipios.	2	Administrativa y Trabajo	2	7	
		2	Penal			
		2	Civil			
		6	Especializados			
OCTAVO	Estados de Coahuila y 9 municipios de Durango	3		2	6	Coahuila
NOVENO	Estado de San Luis Potosí	2		1	4	
DÉCIMO	Estados de Tabasco abarcando a los municipios excluidos en Veracruz del Séptimo Circuito	3		1	5	3 2 Tabasco Para los municipios excluidos en Veracruz del Séptimo Circuito
DÉCIMO PRIMERO	Estado de Michoacán	3		2	6	
DÉCIMO SEGUNDO	Estados de Baja California Sur y Sinaloa	5		3	10	9 1 Sinaloa Baja California Sur
DÉCIMO TERCERO	Estado de Oaxaca	3		2	7	

CIRCUITO	CIRCUNSCRIPCIÓN	TRIBUNALES COLEGIADOS	TRIBUNALES UNITARIOS	JUZGADOS DE DISTRITO	
		Número	Número	No.	Materia o Estado
DÉCIMO CUARTO	Estados de Campeche Quintana Roo y Yucatán	3	2	3 2 3 8	Yucatán Campeche Quintana Roo
DÉCIMO QUINTO	Estado de Baja California incluyendo el municipio de San Luis Río Col., Son.	2	5	10	
DÉCIMO SEXTO	Estado de Guanajuato	4	2	5	
DÉCIMO SÉPTIMO	Estado de Chihuahua	3	3	7	
DÉCIMO OCTAVO	Estado de Morelos	2	1	4	
DÉCIMO NOVENO	Estado de Tamaulipas	3	4	10	
VIGÉSIMO	Estado de Chiapas	2	1	4	
VIGÉSIMO PRIMERO	Estado de Guerrero	3	1	5	
VIGÉSIMO SEGUNDO	Estados de Hidalgo y Querétaro	2	1	2 2 4	Hidalgo Querétaro
VIGÉSIMO TERCERO	Estados de Aguascalientes y Zacatecas	3	1	2 2 4	Aguascalientes Zacatecas

CIRCUITO	CIRCUNSCRIPCIÓN	TRIBUNALES COLEGIADOS	TRIBUNALES UNITARIOS	JUZGADOS DE DISTRITO	
		Número	Número	No.	Materia o Estado
VIGÉSIMO CUARTO <sup>244</sup>	Estado de Nayarit	1	1	2	
VIGÉSIMO QUINTO	Estado de Durango con excepción de 9 municipios	1	1	3	
TOTAL		117 TRIBUNALES COLEGIADOS	52 TRIBUNALES UNITARIOS	197 JUZGADOS DE DISTRITO	

## II. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

### A) Organización y atribuciones

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 94 constitucional,<sup>245</sup> uno de los órganos en los que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A partir del Título Segundo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>246</sup> se regula lo referente a este órgano. Así, señala el artículo 2º de este ordenamiento que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se integrará por once ministros y funcionará en Pleno o en Salas, su presidente no integrará Sala.

El Pleno se compone de once ministros, bastando la presencia de siete para que pueda funcionar con excepción de los casos previstos en el artículo 105 constitucional, fracción I y fracción II (acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales) en los que se

<sup>244</sup> Creado por el Consejo de la Judicatura Federal, mediante Acuerdo General número 22/1999 en sesión de 18 de agosto de 1999, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 25 de agosto de 1999.

<sup>245</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualizada hasta la reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación, el 11 de junio de 1999.

<sup>246</sup> Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 26 de mayo de 1995.

requiere la presencia de ocho ministros (artículo 4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Las sesiones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán públicas por regla general y privadas cuando así lo disponga el propio Pleno, éstas se celebrarán dentro de los períodos ordinarios, pero cabe la posibilidad de abrir períodos extraordinarios, a los que debe convocar su presidente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá cada año dos períodos de sesiones, el primero comenzará el primer día hábil de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio, y el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y concluirá el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

Por lo que se refiere a las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el artículo 7º de la Ley Orgánica del Poder Judicial señala que éstas se tomarán por unanimidad de votos o por mayoría, en los casos previstos por el artículo 105 constitucional, fracciones I, penúltimo párrafo, y II se requerirá una mayoría de ocho votos. En los casos previstos por la fracción I del artículo 105 constitucional, las decisiones pueden ser tomadas por la mayoría de los ministros presentes, pero para que tengan efectos generales deberán ser aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos. En caso de empate, prevé la ley que el asunto se resolverá en la siguiente sesión, en la que de no obtener mayoría se desechará el proyecto y el presidente designará a otro ministro para su elaboración considerando lo alegado durante la sesión. De persistir el empate, el presidente tendrá voto de calidad.

Los ministros que integran la Corte duran en su encargo quince años, a menos que sobrevenga incapacidad física o mental.

#### 1. Pleno

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce:

1) De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 95 constitucional;

2) Del recurso de revisión hecho valer contra sentencias pronunciadas en audiencia constitucional por jueces de distrito o magistrados unitarios de circuito, en los siguientes supuestos:

a) Si subsiste en el recurso el problema de constitucionalidad de leyes federales, locales, del Distrito Federal, o de un tratado internacional;

b) Si se ejercita la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 constitucional, o

c) En los supuestos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional (amparo soberanía), en estos casos se requiere que se acredite la existencia de un problema de esta naturaleza;

3) Del recurso de revisión que se haga valer en contra de las sentencias dictadas en amparo directo, cuando se hubiera impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local o del Distrito Federal, o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto constitucional, o que dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre esas materias, debiendo limitarse la materia del recurso a las cuestiones constitucionales propiamente;<sup>247</sup>

4) Del recurso de queja interpuesto en términos de lo dispuesto por el artículo 95, fracción V, de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento de la revisión en el juicio de garantías en el que la queja se haga valer le haya correspondido al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

5) De los recursos de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el presidente de este órgano, en la tramitación de los asuntos de su competencia;<sup>248</sup>

6) De las excusas e impedimentos de los ministros, en asuntos de competencia del Pleno de la Corte;

7) De la aplicación de la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, referente al cumplimiento de sentencias de amparo, la

<sup>247</sup> Debe consultarse el decreto de reformas a los artículos 94, 99, 100 y 107 constitucionales, publicado el 11 de junio de 1999, ya que en éste se modificó el supuesto de procedencia del recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas en amparo directo, condicionándola además a la existencia de acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se establezca que la resolución de tal medio de impugnación entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

<sup>248</sup> En estos casos es conveniente tomar en consideración que de conformidad a acuerdos emitidos por el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ocasiones, de los recursos de reclamación en los que se impugna un acuerdo de trámite dictado por el Presidente de la Corte, conocen las Salas, principalmente cuando se declaran improcedentes.

separación del cargo de la autoridad responsable y su posible consignación;

8) De las denuncias de contradicción de tesis entre las sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los tribunales colegiados de circuito, cuando se trate de asuntos que por razón de materia no sean exclusivos de alguna de las referidas Salas, o por el Tribunal Electoral;

9) De los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores;

10) De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre el cumplimiento de convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de las entidades federativas, y

11) De cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo conocimiento no le corresponda a las Salas y del resto que les señale la ley.

Por lo que se refiere a las atribuciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación le reconoce, entre ellas, las siguientes:

- Elegir a su presidente y conocer de la renuncia a dicho cargo.
- Conceder licencias a sus integrantes.
- Establecer los días y horas en que sesionará ordinariamente.
- Determinar mediante acuerdos la competencia de las Salas que integran a la Suprema Corte de Justicia y el sistema de distribución de asuntos.
- Remitir para su resolución a las Salas los asuntos de su competencia, mediante acuerdos generales.
- Remitir a los tribunales colegiados, mediante acuerdos generales, aquellos asuntos de su competencia en los que hubiera establecido jurisprudencia.<sup>249</sup>
- Resolver sobre las quejas administrativas relacionadas con los integrantes o con el personal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>249</sup> De conformidad con las reformas constitucionales publicadas el 11 de junio de 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante acuerdos generales, podrá remitir a los tribunales colegiados aquellos asuntos que determine para una mejor impartición de justicia.

• Resolver de las revisiones administrativas que se interpongan en contra de las determinaciones del Consejo de la Judicatura, de conformidad con el artículo 100 constitucional.<sup>250</sup>

• Resolver las controversias que se susciten entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y las que surjan dentro del Poder Judicial de la Federación con motivo de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente al citado Poder y lo señalado por su Ley Orgánica.

• Determinar las adscripciones de los Ministros por Salas, y los cambios necesarios en la elección del Presidente, pues debemos recordar que éste no integra Sala.

• Nombrar comités para la atención de los asuntos de su competencia.

• Nombrar a su representante dentro de la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación.

• Nombrar al secretario general de acuerdos, al subsecretario general de acuerdos, y al titular de la Coordinación y Compilación de Tesis, y conocer de los asuntos relativos a tales nombramientos.

• Aprobar el Presupuesto de Egresos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que le someta a su aprobación el Presidente.

• Apercibir, amonestar e imponer multas a los abogados, procuradores, litigantes, etcétera, cuando en las promociones que dirijan al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, falten al respeto a algún integrante u órgano del Poder Judicial de la Federación.

• Ejercitar las facultades previstas en los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional referentes a investigación en una grave violación de alguna garantía individual, y averiguación sobre la violación al voto público.

• Dictar los reglamentos y los acuerdos generales en las materias de su competencia.<sup>251</sup>

*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

De acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cada cuatro años, los ministros de la Suprema

<sup>250</sup> Precepto que también se vio reformado por el decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 11 de junio 1999.

<sup>251</sup> Conforme a esta facultad y de acuerdo a lo señalado por el artículo 94 constitucional, reformado el 11 de junio de 1999, la Corte puede remitir a los tribunales colegiados

Corte de Justicia elegirán entre ellos a su presidente, que no podrá reelegirse para el período inmediato posterior.

Dentro de las principales atribuciones del presidente encontramos:

- Representar a la Suprema Corte de Justicia y conducir su administración.
- Llevar el trámite de los asuntos de la competencia del Pleno de la Corte y turnarlos al ministro que corresponda para la elaboración del proyecto respectivo.
- Autorizar las listas de asuntos, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones del Pleno.
- Firmar las resoluciones del Pleno, junto con el ministro ponente y el secretario general de acuerdos.
- Despachar la correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, salvo la que es propia de los presidentes de las Salas.
- Dictar las medidas necesarias para el buen servicio de las oficinas de la Corte.
- Recibir, tramitar y resolver las quejas administrativas que se presenten con motivo de las faltas que ocurran en el despacho de los negocios de la competencia del Pleno, de las Salas o de los órganos administrativos, todos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Conceder licencias a los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Comunicar al Presidente de la República las ausencias definitivas de los ministros, para que se proceda a un nuevo nombramiento.
- Rendir ante los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, un informe anual al término del segundo período ordinario de sesiones.
- Proponer el nombramiento de aquellos servidores públicos que debe hacer el Pleno.
- Nombrar a los servidores públicos encargados de la administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Expedir el reglamento interior y acuerdos generales en materia administrativa de la Corte.

de circuito los asuntos en los que ya hubiera establecido jurisprudencia o los que determine para una mejor impartición de justicia.

- Formular anualmente el anteproyecto de egresos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que debe someter a la consideración del Pleno.

## 2. Salas

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación contará con dos salas, cada una integrada por cinco ministros, bastando la presencia de cuatro para funcionar. Conforme a la facultad del Pleno de la Corte de expedir acuerdos generales, las Salas de referencia se han especializado por materias, así la Primera Sala conoce, en principio de la materia Civil y Penal, y la Segunda de las materias Administrativa y Laboral. Las sesiones de las Salas serán públicas por regla general y solo privadas en los casos en que a su juicio así lo exija la moral o el interés público.

Las resoluciones de las Salas se tomarán por unanimidad o mayoría de votos. Si al efectuarse la votación no se obtiene la mayoría, el asunto se turnará a un nuevo Ministro para la formulación del proyecto tomando en consideración lo manifestado en la sesión. Si de presentarse el nuevo proyecto no se obtiene mayoría, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrará a un ministro de la otra Sala para que emita su voto, en caso de que tampoco se logre mayoría, el Presidente de la Sala tendrá voto de calidad. El ministro que disienta de la mayoría, puede formular voto de minoría que se agregará a la ejecutoria respectiva.

### Conocen las Salas:

- De los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito en aquellas controversias ordinarias en que la Federación sea parte.
- De los recursos de revisión contra sentencias dictadas en audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:
  - a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por los gobernadores de los estados o por el jefe del Dis-

trito Federal, por estimarlos directamente contrarios a una disposición constitucional, o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de nuestra ley fundamental.<sup>252</sup>

b) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII, del artículo 107 constitucional.

- Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo, pronuncien los tribunales colegiados de circuito:

a) Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o de reglamentos expedidos por los gobernadores de los estados o por el jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación de un precepto constitucional, o se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación.<sup>253</sup>

b) De los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción prevista en el segundo párrafo del inciso d) de la fracción V del artículo 107 constitucional.

- Del recurso de queja interpuesto en los términos de las fracciones V, VII, VIII y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento del amparo en que se haga valer este medio sea competencia de la Sala.

- Del recurso de reclamación que se haga valer en contra de los acuerdos de trámite dictados por su presidente.

- De las controversias que se susciten en razón de competencia 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, entre los

<sup>252</sup> Debe tomarse en consideración que de conformidad a acuerdos generales emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las Salas conocen, en algunos supuestos, de los recursos de revisión que se hacen valer en contra de sentencias dictadas en amparo indirecto, si subsiste el problema de constitucionalidad de leyes federales o locales, y tratados internacionales.

<sup>253</sup> De igual manera, de conformidad con acuerdos generales emitidos por el Pleno de la Corte, las Salas pueden conocer en algunos supuestos, del recurso de revisión que se haga valer en contra de las sentencias dictadas en amparo directo, si en la demanda se impugnó como inconstitucional una ley federal, local o tratado internacional, y en la sentencia se decidió sobre ese punto o se omitió decidir.

de un Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las Juntas de Conciliación y Arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.<sup>254</sup>

- De las controversias que en razón de competencia se susciten entre tribunales colegiados de circuito, entre un juez de distrito y el Tribunal Superior de un Estado o del Distrito Federal, entre tribunales superiores de distintos Estados, o entre el Tribunal Superior de un Estado y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los juicios de amparo.

- De las denuncias de contradicción de tesis que sustenten dos o más tribunales colegiados de circuito.

- De las controversias que se susciten en razón de los convenios a que se refiere el artículo 119 constitucional.

- Del reconocimiento de inocencia y de las demás que les establezca la ley.

#### *Presidentes de las Salas*

De acuerdo al artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cada dos años, los ministros miembros de las Salas elegirán entre ellos a un presidente, que no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.

Entre las atribuciones del presidente se encuentran:

1. Dictar los trámites que procedan en los asuntos de la Sala respectiva.
2. Regular el turno de los asuntos entre los ministros de la Sala.
3. Dirigir los debates y conservar el orden durante las sesiones y audiencias de la Sala.
4. Firmar las resoluciones de la Sala junto con el ponente y el secretario de acuerdos que da fe.
5. Despachar la correspondencia oficial de la Sala.

<sup>254</sup> Deben tomarse en consideración los acuerdos generales emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de la facultad que se le concedió con la reforma al párrafo sexto del artículo 94 constitucional del 11 de junio de 1999.



6. Promover oportunamente los nombramientos de los servidores públicos y empleados que deba hacer la Sala.

### III. TRIBUNAL ELECTORAL

#### A) Breves antecedentes

Algunos estudiosos de la materia electoral han considerado que las primeras elecciones organizadas en México fueron las de 1811 para elegir a los diputados de la Nueva España a las Cortes Generales y Extraordinarias reunidas en Cádiz, España. Sin embargo, tal afirmación resulta controvertida si se toma en cuenta que en esa época los mexicanos aun no constituíamos una nación libre y soberana.

Es a partir del 28 de septiembre de 1821, con la declaración solemne del Acta de Independencia del Imperio Mexicano, que nuestro país por medio de la Junta Suprema del Imperio alcanza el reconocimiento de nación soberana e independiente de la antigua España.

En ese orden de ideas, habremos de considerar como primera elección la celebrada en México en 1822, en la cual resultaron favorecidos los criollos de la clase media influenciados con ideas de las revoluciones francesas y estadounidense y simpatizantes de una forma republicana de gobierno. Lo paradójico de aquellas elecciones es que sirvieron para materializar un Congreso que el 21 de julio de 1822, habría de coronar emperador del Imperio a Mexicano a Agustín de Iturbide.

Pero la historia se encargaría de jugar una gran ironía, ya que correspondería al Brigadier Antonio López de Santa Anna (quien sería después once veces Presidente de la República) sublevarse contra el Imperio y proclamar en Veracruz el Plan de Casamata, el cual desconocía a Iturbide como emperador. Al triunfo de los liberales, el 19 de marzo de 1823, se declaró nula la elección del emperador y se condenó a Iturbide al destierro. La nación mexicana tuvo así su primer intento fallido en la lucha democratizadora.

De no ser por el contexto histórico tan violento de la época y lo selectivo del sufragio (ya que sólo podían votar los que sabían leer y escribir), se podría afirmar sin la menor duda, que las elecciones

de 1824 que llevaron a la Presidencia y Vicepresidencia de la República a don Guadalupe Victoria y don Nicolás Bravo, respectivamente, se distinguió por ser una elección democrática. Situación que por el contrario, no se observó en las elecciones de 1820, en la que no se respetó el resultado que arrojó como triunfador de las mismas a Manuel Gómez Pedraza y, en consecuencia, se impuso como Presidente de la República a Vicente Guerrero mediante el motín de La Acordada, Guerrero. Encontramos en este pasaje histórico de la cuna de la cultura de la simulación electoral que habría de distinguir el siglo XIX por una etapa muy distante de un Estado democrático, ya que tres cuartas partes de la época descansarían en los gobiernos de Santa Anna, Juárez y Porfirio Díaz.

En razón de lo anterior, no se vale sostener que el sistema electoral del siglo pasado hubiere tenido matices democráticos, pero tampoco puede dejar de reconocerse la existencia de técnicas electorales que si bien conformaron un sistema legal electoral, no por ello necesariamente contaron con la legitimidad soberana del pueblo.

En este siglo, durante el período comprendido de 1917 a 1946, las leyes electorales atribuían a las autoridades municipales el derecho de participar directamente en el proceso electoral. Tanto la Ley Electoral de 1917 como la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918,<sup>255</sup> establecieron que dichas autoridades del Ayuntamiento participaran activamente en la organización y vigilancia de las cuestiones electorales. Entre algunas de las facultades conferidas por las referidas leyes estaban, por ejemplo, dividir el territorio en secciones electorales, publicar el padrón electoral definitivo, establecer el lugar en que debía instalarse la casilla, así como mandar imprimir las boletas electorales.

Durante la vigencia de la Ley Electoral de 1917, los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes, así como cualquier ciudadano empadronado en la sección podían presentar "reclamaciones" por suplantación de votos o error en el cómputo de los votos. Las Juntas Computadoras al revisar cada expediente mandaban reclamaciones a la autoridad judicial competente para que en juicio sumarísimo los tramitaran (no debiendo tardar más de seis días), y dictaran resolución correspondiente, que era comunicada a la Cámara de Diputados y Senadores.

<sup>255</sup> Esta legislación tuvo vigencia hasta 1946, esto es, veintiocho años.

Igualmente, la ley de 1918 estableció que contra las resoluciones de los Consejos Municipales sobre las reclamaciones al padrón electoral, conocerían los jueces letrados del lugar y sus fallos podían ser impugnados aún en apelación ante el Tribunal Superior. Esta ley también señaló el supuesto jurídico de presentar peticiones, por parte de electores y ciudadanos, de nulidad de votos, hechas por escrito y con pruebas idóneas ante la Junta Computadora, quien debía remitir el expediente, tanto de las reclamaciones presentadas ante la casilla, como ante ella misma, a la autoridad judicial competente, debiéndose resolver el caso a los quince días; contra la resolución del juez procedía el recurso de apelación.

Por su parte, la Ley Electoral del 7 de enero de 1946, suprime la competencia a los jueces ordinarios del Poder Judicial para conocer y resolver controversias en materia electoral; sin embargo, permite la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a las declaraciones de nulidad. Las Juntas Computadoras al terminar la revisión de los expedientes electorales, comunicaban a la Comisión Local Electoral las reclamaciones que hubiesen presentado ante las casillas electorales o ante ella misma para que ésta practicara la averiguación correspondiente, que no podía durar más de quince días y cuyos resultados debían comunicarse a la legislatura local que correspondiera o a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y con copias a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

Es la Ley Electoral de 4 de diciembre de 1951 el primer ordenamiento electoral que consideró un capítulo especial para regular los medios de impugnación en esta materia, denominado "Garantías y Recursos", y aludió (al igual que la siguiente ley de 1973) a la regla general de que todo acto es impugnabile, toda vez que sostuvo: "En los casos en que la ley no establezca recurso especial para reclamar contra los actos de organismos electorales, los interesados podrán recurrir por escrito ante el organismo jerárquico superior, acompañando las pruebas correspondientes. El recurso deberá resolverse dentro de tres días, salvo que hubiere diligencias que practicar...".

A pesar de ello, no es sino hasta la Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales de 28 de diciembre de 1977 cuando se enuncian con precisión los diversos medios de impugnación o recursos en materia electoral.

Por su parte, el Código Federal Electoral de 1987 define lo que debe entenderse por recurso, estableciendo un catálogo de los mis-

mos y enunciando a detalle los sujetos recurrentes. Este código ofreció una mayor precisión normativa procesal de los recursos, aunque con ciertas lagunas superadas en la legislación posterior, dando competencia no nada más a los organismos electorales hasta ese entonces formados, sino incluso al Tribunal de lo Contencioso Electoral, con la competencia y naturaleza jurídica que se enunciará en párrafos siguientes. Es este código el que gesta una nueva etapa en el contencioso electoral, toda vez que permite la participación de un Tribunal en su carácter de autoridad jurisdiccional especializada por razón de la materia para conocer y fallar las controversias en materia electoral.

Así, fue partir de 1986, con la reforma constitucional que en ese año aconteció en lo referente a la materia electoral, reformándose el artículo 60 de nuestra ley fundamental, modificando con ello la norma que permitía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación intervenir en asuntos electorales, cuando se creó un órgano autónomo con competencia para conocer de la materia contenciosa electoral, el cual gozaba de una naturaleza jurídica similar a la del Tribunal Fiscal de la Federación, dándose así un paso significativo para lograr la correcta impartición de justicia en una materia tan conflictiva, por los intereses que representa, y politizada como lo es la electoral.

Este Tribunal de lo Contencioso Electoral estaba integrado por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, nombrados por el Congreso de la Unión, a propuesta de los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados y previa aprobación del Senado, tal forma de integración hace suponer que los magistrados representaban a las fuerzas políticas más importantes dentro de nuestro país; el tribunal tenía un carácter temporal pues se disolvía al concluir el procedimiento electoral; por lo que se refiere a su ámbito competencial, es de señalarse que conocía de los Recursos de Apelación interpuestos en la etapa de elecciones, y de los Recursos de Queja, que se hacían valer en la etapa posterior a la elección.<sup>256</sup>

Por lo que se refiere a la definitividad de resoluciones, éstas podían ser revisadas por las cámaras de Diputados y Senadores erigidas en Colegios Electorales.

En 1990, mediante reformas constitucionales y legales, se transforma el marco jurídico-electoral en nuestro país.

<sup>256</sup> Cfr. *Memoria 1997*, t. I, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, p. 306.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral se transformó en Tribunal Federal Electoral, implementando su estructura y sus funciones, otorgándosele la naturaleza de órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, encargado de garantizar que los actos y resoluciones en materia electoral se sujetaran al principio de legalidad.

El Tribunal Federal Electoral estaba integrado por una Sala Central y cuatro Salas Regionales,<sup>257</sup> cinco magistrados propietarios y dos suplentes conformaban la Sala Central y tres magistrados numerarios y un suplente integraban las Regionales que tenían un carácter temporal. Los magistrados eran nombrados por el titular del Ejecutivo Federal requiriendo la aprobación de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

En la vigente legislación, se establecía que sus resoluciones eran prácticamente definitivas, sólo podían ser modificadas (en lo referente a las inconformidades) por los Colegios Electorales, mediante votación calificada, y siempre y cuando existiera violación a las reglas de admisión y valoración de pruebas, y motivación del fallo o que éste fuera contrario a derecho.<sup>258</sup>

El Tribunal Federal Electoral conocía de los recursos de apelación en que se impugnaban actos y resoluciones de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral, y del recurso de inconformidad en el que se objetaban los cómputos distritales y de la entidad federativa. Incluso la Sala Central de este órgano podía fijar criterios obligatorios (jurisprudencia).

Después del procedimiento electoral de 1991, las fuerzas políticas revisaron de nuevo el marco jurídico-electoral, y, atendiendo a la experiencia obtenida, se reformó nuevamente nuestra ley fundamental y el Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales, en lo referente a la materia electoral, desapareciendo los Colegios Electorales de las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y en consecuencia se sustituye el sistema de autocalificación de elecciones por el de heterocalificación, el cual quedó como atributo del Instituto Federal Electoral, estableciéndose que en caso de conflictos, correspondería al Tribunal Federal Electoral, la función de dar resolución definitiva a las elecciones de diputados, senadores y asambleístas.<sup>259</sup>

<sup>257</sup> Cfr., *idem*.

<sup>258</sup> Cfr., *ibidem*.

<sup>259</sup> Cfr., *Información General 1997*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, p. 21.

Estas modificaciones alcanzaron también al Tribunal Federal Electoral, creándose una Sala de Segunda Instancia, de carácter temporal y con facultades de establecer jurisprudencia, se posibilitó a los ciudadanos a acudir de manera personal a hacer valer recursos de apelación contra las resoluciones del Registro Federal Electoral, se reconoció, en materia electoral, la suplencia en la deficiencia del derecho al hacer valer los medios de impugnación, se estableció además un recurso de reconsideración, que procedía contra las resoluciones que se emitieran en los recursos de inconformidad; igualmente se amplió el ámbito competencial del Tribunal Federal Electoral, con el objeto de que conociera de los conflictos laborales que se suscitaban entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, además podía imponer medidas de apremio para hacer efectivas sus resoluciones. Como información adicional es de señalarse que en 1994, el Tribunal Federal Electoral resolvió 81 549 medios de impugnación.<sup>260</sup>

A continuación se presenta un cuadro resumen relativo a la evolución histórica de la jurisdicción en materia electoral, a la que se ha hecho referencia en los párrafos precedentes:

Ley Electoral	Normatividad
1917	La autoridad judicial era competente para resolver (en juicio sumario) los expedientes que le hubieren turnado las juntas computadoras. La resolución era comunicada a la Cámara de Diputados y Senadores.
1918	Estableció el procedimiento en los mismos términos que la anterior. Implementó el recurso de apelación.
1946	Retira la competencia a los jueces ordinarios del Poder Judicial para conocer y resolver controversias en materia electoral. Corresponde a la Comisión Local Electoral conocer de las reclamaciones presentadas ante las casillas electorales o ante ella misma.

<sup>260</sup> Cfr., *Memoria 1997*, *op. cit.*

Ley Electoral	Normatividad
1951	Se destina un capítulo especial en la ley que se denomina "garantías y recursos" con lo que se regulan expresamente los medios de impugnación.
1977	Se enuncian con precisión los diversos medios de impugnación o recursos en materia electoral.
1987	Define el concepto de recurso, estableciendo un catálogo de los mismos y enunciando a detalle los sujetos recurrentes. Crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral, permitiendo así la participación de un tribunal en su carácter de autoridad jurisdiccional especializada.
1990	Surge el Tribunal Federal Electoral en lugar del Contencioso Electoral, estableciéndose que sus resoluciones tendrían el carácter de definitivas, así como la facultad de fijar criterios obligatorios (jurisprudencia).

No es de reciente creación el Tribunal Electoral, aunque sí lo es su incorporación al Poder Judicial de la Federación, durante mucho tiempo el conocimiento de las controversias en materia electoral estuvo vedado para el Poder Judicial.<sup>261</sup>

Con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de agosto de 1996, y después de un intenso período de consenso entre los diferentes partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, dio frutos con varias modificaciones en la Ley Fundamental en materia electoral.

Ante la falta de confianza y credibilidad al anterior Tribunal Federal Electoral y preparando el escenario para las elecciones fede-

<sup>261</sup> Las elecciones y la supervisión de la legitimación política han sido objeto de gran debate desde 1873... Vallarta sentó jurisprudencia en el sentido de que la judicatura no debe revisar las cuestiones políticas, basado en el famoso caso americano *Luther vs. Borden* (1849), decidido por la misma Suprema Corte que legitimó la esclavitud en aquel país. González Oropeza, Manuel, *El desafío de la Justicia...*, op. cit., p. 18.

rales de 1997, el Tribunal Electoral fue apartado de la decisión del ejecutivo por lo que hace a la pertenencia orgánica y por supuesto, de designación de sus magistrados.

La reforma en comento y en consecuencia la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, traen aparejadas las siguientes consecuencias:<sup>262</sup>

- Se fortalece el sistema de medios de impugnación en materia electoral, buscando garantizar así los principios de constitucionalidad y legalidad.
- Se modifica el mecanismo de calificación de la elección del Presidente de la República, ya que corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizar el cómputo, calificación y hacer la declaración de Presidente electo.
- Se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.
- Se fortalece la estructura orgánica del Tribunal Electoral.
- Se reconoce al Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en la materia (con excepción de lo referente a las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la contradicción de una norma general en materia electoral y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.
- Se ratifica la competencia del Tribunal Electoral, ya que conocerá de las impugnaciones en materia electoral federal y de los conflictos laborales que se susciten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.
- Se amplía además su jurisdicción, ya que conocerá de juicios de revisión constitucional y de juicios para la protección de derechos políticos-electorales de los ciudadanos.
- Sufre modificaciones el sistema de elección de magistrados.
- Se otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación competencia para conocer de acciones de inconstitucionalidad en las que se reclame que una norma de carácter general en materia electoral contraría un precepto constitucional.

<sup>262</sup> Las cuales se resaltan y analizan en el folleto *Información General 1997*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, op. cit.

Atendiendo a la reforma constitucional en comento, se realizaron modificaciones importantes al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley Reglamentaria de las fracciones II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, y se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

#### B) Organización y estructura

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Con objeto de garantizar la imparcialidad, especialización y objetividad en el ejercicio de la función jurisdiccional, los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior y las regionales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señala las reglas y el procedimiento correspondiente.

Esta forma de designación de los magistrados electorales es ampliamente aceptada dentro del foro político y académico. Al quedar a disposición de los Ministros de la Corte formular la terna para que el Senado elija quiénes ocuparán el cargo se rompe favorablemente con una tradición que concentró el Ejecutivo Federal de nombramiento y propuesta, además la mayoría calificada de dos terceras partes alienta a que la decisión sea tomada por senadores de más de un partido político ahí representado.

Sin embargo sería conveniente revisar a fondo ésta y otras atribuciones de selección que realiza la Cámara de Senadores dentro del sistema político, toda vez que con la reciente reestructuración de este órgano legislativo está en desventaja respecto de la Cámara de Diputados<sup>263</sup> que ofrece mayor pluralidad y por consiguiente, el debate necesario para decidir a conciencia los nombramientos.

<sup>263</sup> Saldaña Harlow, Adalberto, "Ensayos para una teoría política de la Constitución", Segunda Parte, Nueva Constitución, Asociación Nacional de Abogados Democráticos, México.

Los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior deben satisfacer los requisitos que establece la ley, que no son menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y duran en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior deben ser tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de la Constitución.

Los Magistrados Electorales que integran las Salas Regionales deben satisfacer los requisitos que señala la ley, que no son menores a los que se exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Duran en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funciona con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución son públicas, en los términos que determina la ley. Cuenta con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior, tiene el carácter de permanente y se integra por siete Magistrados Electorales. Su sede se localiza en el Distrito Federal. El Presidente del Tribunal es elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Las Salas Regionales se integran por tres Magistrados, sólo funcionan durante el año electoral y tienen su sede en las ciudades cabeceras de cada una de las actuales cinco circunscripciones electorales plurinominales en las que se divide el país, esto es en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Distrito Federal y Toluca. Las cinco circunscripciones de referencia comprenden las siguientes entidades federativas:<sup>264</sup>

1996, p. 73. El autor coincide en que es más conveniente en que sea la Cámara de Diputados y no la de Senadores la que haga la elección, así como otras ratificaciones atribuidas por la Constitución.

<sup>264</sup> Información obtenida en el folleto *Información General 1997*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *op. cit.*

1ª circunscripción	2ª circunscripción	3ª circunscripción	4ª circunscripción	5ª circunscripción
Baja California Sur	Aguascalientes	Campeche	Distrito Federal	Estado de México
Baja California	Coahuila	Chiapas	Hidalgo	Guerrero
Colima	Chihuahua	Oaxaca	Morelos	Michoacán
Guanajuato	Durango	Quintana Roo	Puebla	
Jalisco	Nuevo León	Tabasco	Tlaxcala	
Nayarit	Querétaro	Veracruz		
Sinaloa	San Luis Potosí	Yucatán		
Sonora	Tamaulipas			
	Zacatecas			

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución y según lo dispone la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que son resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan

durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia, y

IX. Las demás que señale la ley.

De lo anterior se puede advertir que quedan comprendidas una gama muy amplia de atribuciones conferidas al Tribunal Electoral para resolver en forma definitiva e inatacable sobre los diversos conflictos que pudieran suscitarse en el proceso electoral federal y excepcionalmente en el ámbito local. Destaca además la resolución en los conflictos o diferencias laborales entre el propio tribunal y sus servidores, así como entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

La inusitada disposición que faculta al Tribunal Electoral para resolver en forma definitiva e inatacable sobre "las demás que señale la ley", deja al descubierto una peligrosa indefinición al respecto. Si se toma en consideración el principio de distribución de competencias entre la Federación y los estados, así como que en el texto constitucional generalmente han quedado expresas las atribuciones de los órganos que integran el poder público (Congreso de la Unión, Cámara de Diputados y de Senadores, Comisión Permanente, Presidente de la República, Suprema Corte de Justicia de la Nación), esa facultad con sus consecuentes efectos se amplía irrazonablemente hasta la ley.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integra por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la preside; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del

Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propone su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expide su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Además el personal del Tribunal rige sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señala la ley.

#### *Medios de impugnación en materia electoral*

Los medios de impugnación, en general, deben entenderse como los instrumentos reconocidos por la norma jurídica que pueden modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones de la autoridad.

Dentro de la materia electoral, la ley reconoce una serie de tales instrumentos jurídicos, de los que conocerá el Tribunal Electoral y el Instituto Federal Electoral, que hacen revisable la conducta de la autoridad, buscando así que se cumpla con el principio de legalidad y se satisfaga también la definitividad de que deben gozar los actos y las etapas electorales.

En este orden de ideas, es de señalarse que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conoce de:<sup>265</sup>

- Los recursos de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad federal electoral.

- El juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, los cuales se pueden englobar en el derecho a votar y ser votado, y el de asociarse libremente para tomar parte, pacíficamente, en los asuntos políticos del país.

- El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procedimientos electorales de las entidades federativas.

- El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales que se susciten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

<sup>265</sup> Artículo 3º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Conviene ahora señalar que, durante el procedimiento electoral federal de 1997; se hicieron valer ante el Tribunal Federal Electoral 8, 173 medios de impugnación;<sup>266</sup> de los cuales 7,832 se refieren a impugnaciones electorales en el ámbito federal.

Ahora bien, la promoción de tales medios de impugnación se actualizó de la siguiente manera:

Durante la etapa de preparación de las elecciones, se presentaron 2 recursos de revisión; 38 apelaciones; 7,501 juicios de protección de derechos políticos electorales de los ciudadanos; 1 asunto especial y 2 innominados.

En la jornada electoral se hicieron valer 3 recursos de revisión.

Durante la etapa de resultados se promovieron 4 recursos de revisión; 8 apelaciones; 194 inconformidades; 73 reconsideraciones y 6 juicios de protección de derechos políticos electorales.

En la etapa posterior al procedimiento electoral, se hicieron valer 4 recursos de apelación; 41 juicios de protección de derechos políticos electorales y 4 asuntos especiales.

En tal procedimiento electoral, se presentaron 220 juicios de revisión constitucional electoral y 62 procesos para dirimir controversias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Del total de asuntos (8,173) se resolvieron 8,169; a la Sala Superior ingresaron 471, y se resolvieron 467; mientras que las Salas Regionales resolvieron todos los que les ingresaron en las siguientes cantidades:

<i>Sala regional</i>	<i>Asuntos</i>
Guadalajara	765
Monterrey	560
Xalapa	566
Distrito Federal	5228
Toluca	583

<sup>266</sup> Los datos que se manejan fueron obtenidos del documento *Memoria 1997*, t. II, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, p. 349.

De las anteriores cifras resulta una reflexión que se estima interesante. Como puede observarse, la carga de trabajo dentro del Tribunal Electoral es reducida en comparación a la que soportan el resto de los órganos del Poder Judicial Federal. En este sentido conviene resaltar que el órgano en estudio cuenta con una elaborada y complicada infraestructura para desarrollar las funciones que se le atribuyen y la diminuta carga de trabajo a la que se ha hecho referencia, lo que nos lleva a concluir que el gasto que realiza el Estado para mantener y asegurar la confianza de la sociedad en los procesos electorales, es demasiado alto, en términos de recursos económicos y humanos que se invierten, en detrimento de otros renglones sociales y del mismo Poder Judicial.

#### *Facultad para emitir Jurisprudencia*

De conformidad con el artículo 99 constitucional, la organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen la norma fundamental y las leyes.

Ahora bien, por lo que se refiere a la jurisprudencia que emite el Tribunal Electoral, su integración se rige por lo dispuesto en los artículos 232 a 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Estos preceptos establecen que se integra jurisprudencia cuando la Sala Superior del citado tribunal, en tres sentencias, no interrumpidas por otra en contrario, o las Salas Regionales, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de la norma.

También se integra jurisprudencia cuando la Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior.

La jurisprudencia que emite el Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas y el Instituto Federal Electoral, asimismo lo será para las autoridades electorales locales cuando verse sobre asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquellos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades.

Por otra parte, la jurisprudencia de este órgano se interrumpirá y dejará de tener carácter obligatorio, cuando haya un pronuncia-

miento en contrario por mayoría de cinco votos de los miembros de la Sala Superior, expresándose las razones que funden el cambio de criterio.

La ley fundamental prevé que, cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

#### *C) Relación con la Suprema Corte de Justicia*

##### *Contradicción de tesis entre las salas del Tribunal Electoral y las salas o el Pleno de la Suprema Corte*

Esta hipótesis se estableció a partir de las reformas a la Constitución de 22 de agosto de 1996; contradicción que puede darse entre las salas del Tribunal Electoral y las sostenidas por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia; la materia en que puede darse tal divergencia la establece el propio artículo 99 de la Constitución y la hace consistir con respecto a la inconstitucionalidad de algún acto o resolución sobre la interpretación de un precepto constitucional.

Sin embargo, la precitada reforma constitucional suscita varias dudas en torno a la oposición de criterios en relación con las salas del Tribunal Electoral. La primera de ellas atañe al rango jerárquico que guardan tanto la Sala Superior como las salas regionales. La Constitución no es suficientemente clara en este aspecto, pues en su artículo 94 tan sólo hace referencia a que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita, además de los órganos que ya contemplaba (Suprema Corte de Justicia, tribunales colegiados y unitarios de circuito, juzgados de distrito y Consejo de la Judicatura Federal) en un Tribunal Electoral.

Por su parte, el artículo 99 establece que el Tribunal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación en materia electoral; de donde



puede colegirse que en realidad la intención del legislador fue crear un órgano autónomo de control de la constitucionalidad, aunque el mismo esté circunscrito dentro del Poder Judicial de la Federación; ello plantea no obstante un problema competencial que se traduce en un absurdo jurídico. Por una parte, establece la posibilidad de que se actualicen contradicciones entre los criterios de las salas del Tribunal Electoral, tanto las regionales como la Sala Superior (pues el artículo 99 no hace distinción alguna a este respecto) con los criterios establecidos por el Pleno, y por otra dispone que sea el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el que decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer; es decir, establece la posibilidad de que el Pleno resuelva si la tesis que debe prevalecer es la suya o la de las salas del Tribunal Electoral, lo que resulta absurdo puesto que las posibles diferencias de criterios que pudieran darse no serían sobre la materia propiamente electoral, cuya competencia compete en forma exclusiva al Tribunal Electoral;<sup>267</sup> sino que en todo caso éstas pueden presentarse en materias comunes a ambos órganos, tal como podría ser, por ejemplo, en el caso específico de los requisitos de fundamentación y motivación de un determinado acto; y de ser así, sería el propio Pleno, en calidad de juez y parte, quien dilucidaría si debe prevalecer su criterio o aquel estatuido por el Tribunal Electoral.

Ello se traduciría en una invasión de esferas competenciales, pues abre la posibilidad de que el Pleno de la Corte, en caso de estimar que se actualiza una contradicción de un criterio suyo con otro emitido por una sala regional resuelva que el que debe prevalecer es el segundo de los mencionados; con el resultado que una sala regional, que jerárquicamente no está ni por encima ni por debajo de las salas de la propia Suprema Corte, o incluso de los tribunales colegiados de circuito, pudiera, a través de sus sentencias, determinar la fijación de un criterio que obligaría a estos últimos.

Este tipo de problemas tienen lugar por intentar encuadrar al Tribunal Electoral dentro del marco del Poder Judicial, lo cual no significa que en sí mismo sea negativo, pero sí resulta insuficiente porque de cualquier manera, la Suprema Corte no está legitimada para intervenir en la materia electoral, es decir, no puede revisar los

<sup>267</sup> El artículo 73, fracción VII, señala como causal de improcedencia del juicio de amparo la impugnación de resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.

actos y resoluciones del Tribunal Electoral, situación que de haberla querido así el legislador bastaría con que hubiese otorgado facultades a la Corte para conocer de tales asuntos, sin necesidad de crear otro órgano. Por ende, estimamos que o bien, debió permitirse a la Suprema Corte conocer de la materia electoral, o bien, el Tribunal Electoral debió establecerse como un órgano constitucional autónomo, independiente del Poder Judicial de la Federación.<sup>268</sup>

En ese mismo tenor, debe decirse que de aceptarse la posibilidad de que las salas del Tribunal Electoral puedan sustentar y denunciar tesis opuestas con las del Pleno de la Suprema Corte, se alteraría el equilibrio de las partes integrantes del Poder Judicial de la Federación, ya que bajo esta óptica, no habría razón por la cual los tribunales colegiados de circuito no pudieran denunciar las posibles contradicciones que se dieran entre sus criterios y los sostenidos por la Suprema Corte (como en los casos en que la Corte haga uso de su facultad de atracción) lo cual alteraría el sistema unificador de las sentencias a través de las contradicciones de tesis, provocando una invasión de esferas competenciales que sería preciso evitar.

#### D) *La calificación de la elección presidencial de la Sala Superior*

Desde la promulgación de la Constitución en vigor y hasta la pasada elección presidencial, la Cámara de Diputados conservó la facultad de erigirse en colegio electoral para calificar la elección del Presidente de la República. Después de setenta y nueve años, se transfiere esta primordial función al Tribunal Electoral, en específico a la Sala de Segunda Instancia.

La actual disposición entrará en vigor a partir del año 2000 en que se elija al próximo Presidente de la República, con ello se piensa que dará mayor confiabilidad al proceso electoral federal, pretendiendo que a través de una seguridad jurídica sin la intromisión partidista sea un medio eficaz para legitimar al vencedor y apaciguar a los derrotados.

Analizando en los puntos anteriores, se tiene que esta calificación presidencial aunque es absoluta será apoyada por la calificación parcial que se hagan en cada una de las entidades federativas por los órganos internos del Instituto Federal Electoral.

<sup>268</sup> Por esta segunda opción se pronuncia Jaime Cárdenas Gracia, para quien debe reconocerse plena autonomía al órgano electoral encargado de la organización y administración de las elecciones. Al respecto, ver su libro *Una Constitución para la Democracia, op. cit.*

Se rompe así con una larga tradición en que el sistema político sustentaba su legitimidad en una especie de complicidad al obtener simultáneamente mayoría en la Cámara de Diputados, no era difícil advertir que ante una serie de irregularidades tanto en proceso previo, posterior y obviamente durante la jornada electoral, los diputados que salían vencedores en las elecciones que se celebraban simultáneamente con el Presidente de la República, se jugaban su propia legitimidad.

Por último, es de señalarse que el Poder Judicial Federal últimamente ha experimentado importantes transformaciones en su estructura. La reciente incorporación del Tribunal Electoral y los juicios constitucionales electorales constituye un voto de confianza a las decisiones tomadas por los funcionarios judiciales. Esto es alentador, pues a pesar de todo, los funcionarios y órganos judiciales no han perdido totalmente su prestigio, y la sociedad mantiene en ellos la esperanza de que brinden certeza y definitividad en los procesos electorales, al fungir como responsables del control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral. Esta medida puede ser el inicio para integrar al Poder Judicial el resto de los tribunales administrativos, que propician la dispersidad en perjuicio del principio de unidad y exclusividad judicial.

#### IV. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

Los Tribunales Colegiados de Circuito se crearon en 1951, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial* el 19 de febrero de ese año en que se instauraron éstos.<sup>269</sup> Previamente existían solamente los "tribunales de circuito", integrados por un solo magistrado.

Los tribunales en análisis nacieron con la competencia necesaria para conocer de gran parte de los asuntos que como rezago tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La división de los Tribunales de Circuito, en Colegiados y Unitarios, fue con el propósito principal de separar las funciones que en ese entonces se encontraban atribuidas al Poder Judicial Federal, así, los Tribunales Colegiados, por una parte, conocerían de los juicios de

<sup>269</sup> Mediante este decreto se adicionó el artículo 94 constitucional, en el cual, en lo conducente se estableció: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación y en juzgados de Distrito.

amparo que se promovieran, en tanto que, por la otra, los Tribunales Unitarios serían los encargados de resolver lo relativo a recursos de apelación interpuestos, contra las resoluciones de los jueces de Distrito actuando como jueces ordinarios.

Con respecto a los actuales Tribunales Colegiados de Circuito, debe decirse que, éstos se constituyen como el superior jerárquico de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales Unitarios en materia de amparo indirecto. Reciben la denominación de colegiados por que se conforman de tres magistrados, quienes duran en el desempeño de su encargo un período de seis años, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley, o por retiro forzoso al cumplir 75 años de edad.

El número, división de circuitos, competencia territorial y, en su caso, la especialización por materia de los citados tribunales colegiados será determinado por el Consejo de la Judicatura Federal. Conviene también señalar que la palabra circuito debe entenderse como una circunscripción territorial sobre la cual ejerce jurisdicción los tribunales de referencia.

Para poder ser magistrado de Circuito se requiere ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de 35 años, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año, tener título de licenciado en derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos cinco años.

Los magistrados de Circuito, protestarán ante el Consejo de la Judicatura Federal y ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con las últimas reformas constitucionales en la materia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de magistrado de Circuito, no podrán dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Es de mencionarse, que cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, cuentan con un Presidente, el cual dura en su cargo un período de un año, sin que pueda ser reelecto para el período inmediato posterior.

Por disposición legal, podrán establecerse Tribunales Colegiados de Circuito especializados, los cuales conocerán de los asuntos en la materia de su especialidad.

Respecto de los asuntos que corresponda conocer y resolver a los multicitados Tribunales Colegiados, y de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los magistrados de Circuito listarán los asuntos con 3 días de anticipación cuando menos, y se resolverán en su orden. Los proyectos desechados o retirados para mejor estudio deberán discutirse en un plazo menor a 15 días, no pudiendo retirarse un mismo negocio por más de una vez.

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados se tomarán por unanimidad o mayoría de votos de sus integrantes (tres magistrados), quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan excusa o impedimento legal.

El magistrado de Circuito que disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la ejecutoria respectiva si fuera presentado dentro de los 5 días siguientes a la fecha del acuerdo.

Cuando un Magistrado estuviere impedido para conocer de un asunto, falte, o se encuentre ausente por un término mayor de un mes, será suplido por el secretario que designe el Tribunal.

Si el impedimento afecte a dos o más de los magistrados, conocerá del asunto el Tribunal más próximo, tomando en consideración la facilidad de las comunicaciones.

Cuando se presente la situación de que en un mismo circuito, en materia de amparo se establezcan varios Tribunales Colegiados con residencia en un mismo lugar que no tenga jurisdicción especial, o que deban conocer de una misma materia, se deberá de tener una oficina de correspondencia común la cual se encargará de recibir las promociones, registrándolas por orden numérico riguroso, turnándolas al Tribunal Colegiado que corresponda.

Los Tribunales Colegiados de Circuito, son legalmente competentes para conocer:

a) De los juicios de amparo directo.

b) De los recursos de revisión promovidos en contra: del desahucio de una demanda de amparo indirecto; de las resoluciones en las que se conceda o niegue la suspensión definitiva en amparo indirecto o que modifiquen o revoquen tal determinación o se niegue tal revocación o modificación. También conocen del recurso de revisión que se intente contra los autos de sobreseimiento y las interlocutorias que se dicten en el incidente de reposición de autos,

y contra las sentencias dictadas en amparo indirecto siempre que no se hayan impugnado en la demanda normas de carácter general, a menos que éstas sean reglamentos autónomos, acuerdos o decretos, y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad. Igualmente conocerán del recurso de revisión cuando se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo a petición del gobierno extranjero, o cuando la Corte funcionando en Pleno ejercite la facultad prevista por el artículo 94 constitucional en su sexto párrafo.

c) De algunas variantes del recurso de queja, de conformidad con lo señalado por la ley correspondiente.

d) De la denominada revisión fiscal.

e) De conflictos competenciales suscitados entre los tribunales unitarios o juzgados de distrito de su jurisdicción en juicios de garantías. Además de los impedimentos y excusas de los titulares de tales órganos en materia de amparo.

f) Del recurso de reclamación intentado en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del propio tribunal.

Conviene señalar que de conformidad con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* de la Federación, el 11 de junio de 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra facultada para enviar a los tribunales colegiados aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia (reforma de 1995) y los que considere convenientes para mayor prontitud en su despacho, ahora bien, en razón de tal facultad el Pleno de la Corte emitió el acuerdo 6/1999,<sup>270</sup> en el que se establece que se remitirán a los tribunales colegiados determinados asuntos que en principio era competencia de nuestro máximo tribunal.

Así en observancia de tal acuerdo, se remitirán a los tribunales colegiados los recursos de revisión intentados en contra de las sentencias dictadas en amparo indirecto en el que se impugnó una ley federal o local o un tratado internacional, pero que en la sentencia no se estudió el fondo del asunto; igualmente se remitirán los recursos de revisión en los que se impugne una sentencia dictada en amparo indirecto cuando se hubiere impugnado un reglamento constitucional; además se enviarán también los recursos de revisión intentados contra las sentencias dictadas en amparo indirecto en el que se im-

<sup>270</sup> Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación, el 23 de junio de 1999.

pugne una norma de carácter general pero que versen sobre determinados temas precisados en el acuerdo de referencia. Igualmente se remitirán los conflictos competenciales que en principio eran competencia de la corte, a excepción de los suscitados entre Tribunales Colegiados de Circuito.

Por otra parte, como se expresó en párrafos anteriores, los Tribunales Colegiados de Circuito, conocerán del llamado recurso de revisión fiscal. Al respecto, el artículo 104, fracción I-B, constitucional, establece:

Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

El texto original del primer párrafo de la fracción I de dicho precepto constitucional, introdujo una apelación federal ante la Suprema Corte de Justicia, denominada de súplica, contra las sentencias dictadas en segunda instancia por los tribunales federales y locales en las controversias federales. Este recurso de súplica fue reglamentado por la Ley de Amparo de 20 de octubre de 1919.

En la práctica se dio la denominada súplica fiscal, que las autoridades tributarias podían interponer contra las resoluciones judiciales que afectasen sus intereses. "Sin embargo, con la reforma constitucional al citado precepto, publicada el 18 de enero de 1934, se suprimió el mencionado recurso de súplica, con lo cual, contra los fallos de segunda instancia en materia federal sólo procedía el juicio de amparo, el cual podía interponerse por los particulares afectados, pero no por las autoridades, en virtud de que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia estimó que dichas autoridades no podían acudir al amparo, de manera que los fallos de segunda instancia favorables a los particulares quedaban firmes".<sup>271</sup>

<sup>271</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *op. cit.*, p. 1023 a 1030.

La autoridad insistió en que la supresión de la antigua súplica dejaba a las autoridades tributarias en estado de indefensión y en condiciones de desigualdad frente a los particulares, razonamiento que sirvió de apoyo a la reforma constitucional de la fracción I del artículo comentado, mediante decreto de 30 de septiembre de 1946, restableciéndose la antigua súplica, pero denominada ahora revisión fiscal, es decir, como apelación federal limitada a la materia tributaria.<sup>272</sup>

Ese sistema fue recogido por la reforma constitucional al artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal, de 25 de octubre de 1967, en cuanto adicionó los párrafos tercero y cuarto, procediendo el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de los tribunales administrativos.<sup>273</sup>

Tal medio de defensa se sujetó a las disposiciones de la Ley de Amparo, en cuanto a la tramitación de la segunda instancia del propio amparo, y la resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte estaba sujeta a las disposiciones que regulaban el cumplimiento de las sentencias de amparo. De acuerdo con estas disposiciones, "el citado recurso de revisión fiscal fue reglamentado por el artículo 250 del Código Fiscal Federal, y procedía contra las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Fiscal desfavorables a las autoridades tributarias, pronunciadas en un recurso previo, que según los artículos 248 y 249 del citado ordenamiento podía interponer el titular de la Secretaría de Estado, departamento administrativo u organismo descentralizado a quien el asunto correspondiera, en contra de las resoluciones de sobreseimiento o las sentencias definitivas pronunciadas por las salas regionales del mismo Tribunal Fiscal, cuando a juicio del promovente el asunto respectivo fuera de importancia y trascendencia".<sup>274</sup>

La reforma publicada el 10 de agosto de 1987 al artículo constitucional en comento, atendiendo a la finalidad de otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una competencia predominante sobre las cuestiones estrictamente constitucionales y de enviar las controversias sobre problemas de legalidad a los tribunales colegiados de circuito, modificó el sistema anterior y otorgó el conocimiento de la revisión fiscal, y de otras posibles revisiones similares, de acuerdo con

<sup>272</sup> *Cfr.*, *ibidem.*

<sup>273</sup> *Cfr.*, *ibidem.*

<sup>274</sup> *Ibidem.*

el texto vigente de la fracción I-B del artículo 104 que se analiza, a los propios tribunales colegiados de circuito, cuyas resoluciones no pueden ser combatidas a través de ningún medio de impugnación.<sup>275</sup>

Es de señalarse que en la citada reforma a nuestra Constitución Federal, promulgada en julio de 1987, el precepto relativo a las bases de organización y competencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo se trasladaron a la nueva fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, que otorga al Congreso de la Unión, facultades para legislar en esa materia. En este sentido, el precepto citado, dispone:

ARTÍCULO 73.—El Congreso tiene facultad para:

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Empero esta situación sufrió de nuevo variantes, pues mediante una nueva reforma publicada en fecha 25 de octubre de 1993, que modificó las bases constitucionales de la organización y el gobierno del Distrito Federal (ahora en el artículo 122), la facultad de instituir tribunales de lo contencioso-administrativo se trasladó, en lo relativo a esta entidad federativa, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Por este motivo, el texto vigente del artículo 104, fracción I-B, remite a las mencionadas fracción XXIX-H del artículo 73 y IV, inciso e) del numeral 122 de la Carta Federal.

Una vez explicado grosso modo el origen y desarrollo que ha tenido la citada fracción I-B, del artículo 104 constitucional, se advierte que el Código Fiscal de la Federación, prevé determinadas particularidades con respecto a la revisión fiscal, las cuales serán analizadas a continuación.

En este orden de ideas, el artículo 248 del citado ordenamiento, vigente a partir del 1º de enero de 1997, dispone, lo siguiente:

ARTÍCULO 248.—Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimiento y las sentencias definitivas, podrán

<sup>275</sup> Cfr., *ibidem*.

ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución de la sentencia.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por períodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el período que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

- a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
- b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
- c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.
- d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
- e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

IV. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación,

en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A de este Código.<sup>276</sup>

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 249 del mismo ordenamiento federal, establece:

ARTÍCULO 249.—Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.

Del análisis de los numerales 104 constitucional y 248 del Código Fiscal Federal, se desprende que el Poder revisor de la Constitución creó el llamado recurso de revisión fiscal sin establecer hipótesis determinadas de procedencia del recurso, ni adelantando un espíritu selectivo, sino dejando en manos del legislador ordinario la facultad de reglamentar los casos de procedencia, y el ejercicio de esa facultad revela una evolución acorde con los cambios constantes que se presentan en la materia administrativa y con la variabilidad en número e importancia de determinados asuntos.

Asimismo, si bien el artículo 104, inciso B, de la Constitución General de la República, establece que las revisiones fiscales que conozcan los tribunales colegiados se sujetarán a los trámites que la Ley de Amparo fije para la revisión en amparo indirecto, ello no implica que en la revisión fiscal deban intervenir como partes las que lo hacen en el amparo. Por tal motivo, el carácter de parte en el

<sup>276</sup> En este sentido, y de acuerdo con el artículo 239-A del Código Fiscal Federal, establece que el Pleno o las Secciones del Tribunal Fiscal de la Federación, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de las autoridades, podrán ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales, tales como a) Que el valor del negocio exceda de tres mil veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida, o b) Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción. *Cfr.*, *Código Fiscal de la Federación*, 14ª ed., Editorial Themis, México, 1999.

juicio de garantías respecto del Ministerio Público Federal, proviene del artículo 5º, fracción IV, de la Ley de Amparo; empero, en términos del Código Fiscal de la Federación, aquella institución no es parte en el juicio de nulidad y su revisión, por no existir un precepto en dicha legislación que así lo establezca. Así, en el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado no debe darle vista a esa representación social, porque de cualquier forma seguirá careciendo del carácter de parte y de las facultades con las cuales interviene en el juicio de garantías.

Debe señalarse que el espíritu del Constituyente al establecer en la fracción I-B del artículo 104 constitucional que en contra de las resoluciones pronunciadas por los Tribunales Colegiados no procedería juicio ni recurso alguno, tuvo como propósito fundamental el determinar que el Tribunal Colegiado correspondiente sería órgano terminal en este tipo de instancias, de modo tal que se proscribió tanto el juicio de amparo, así como, cualesquier otro medio de defensa distinto. En consecuencia, en términos de la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con la fracción I-B del artículo 104 constitucional, debe estimarse improcedente el juicio de amparo en donde se pretenda reclamar un acuerdo dictado dentro del procedimiento o substanciación del recurso de revisión fiscal, porque de establecerse de otra manera, es decir de permitir la impugnación de tales acuerdos mediante el juicio de amparo, se desarticularía el sistema previsto por la citada disposición constitucional, debiéndose entender que tanto las resoluciones dictadas en los propios recursos de revisión fiscal, así como, cualesquier determinación dictada en el trámite o substanciación de tales recursos, no admitirán juicio ni recurso alguno.

Ahora bien, el transcrito artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, de acuerdo a la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reforma que originó su redacción actual, logró unificar la procedencia de los recursos intentados por la autoridad en contra de las sentencias dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que con anterioridad podía promover la apelación o la revisión, siendo la primera competencia exclusiva de la Sala Superior del citado tribunal; así, en la actualidad sólo procede la revisión en contra de las sentencias de las Salas Regionales que pongan fin a la instancia, estando vetado este medio de defensa para los particulares.

Además, de acuerdo con el precepto en comento, no todas las sentencias de las Salas Regionales son impugnables mediante el recurso de revisión, sino que se exigen determinados requisitos de procedibilidad, como el referente a la cuantía del negocio, señalándose en la ley determinados supuestos que atienden a tal aspecto.

Debe destacarse también que, entre los requisitos de procedibilidad del recurso de revisión que se analiza, el artículo 248 señala supuestos en los que a pesar de no cumplirse con la exigencia de la cuantía, aquél es procedente en razón de la importancia y trascendencia, conceptos que, de conformidad con los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se refieren a la excepcionalidad del asunto conforme a argumentos que no podrían invocarse en la mayoría de ellos, debiendo actualizarse ambas calificativas, pues de lo contrario se ocasionaría la improcedencia del recurso. Corresponde al tribunal colegiado de circuito calificar si en el caso concreto se actualiza las citadas importancia y trascendencia.

Por otra parte, procede el medio de defensa en comento, si lo interpone la Secretaría de Hacienda, y el asunto versa sobre la interpretación expresa o tácita de leyes o reglamentos, de la determinación del alcance de los elementos constitutivos del tributo; o de la competencia de la autoridad que dictó la resolución impugnada o tramitó el procedimiento del que deriva.

#### V. TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO

Al igual que los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios fueron creados, mediante la ya citada reforma de 1951.

Los Tribunales Unitarios, son el superior jerárquico de los Jueces de Distrito en los juicios ordinarios federales. Se encuentran compuestos por un solo magistrado (de ahí la denominación de unitarios) y del número de secretarios, actuarios y empleados que corresponda.

En caso de que este magistrado se encontrare impedido para conocer de un determinado asunto, conocerá de éste el Tribunal Unitario más próximo, tomando en consideración, para ello, la facilidad de las comunicaciones, por lo que mientras tanto, el secretario del tribunal respectivo practicará todas aquellas diligencias que sean urgentes.

Cuando en un circuito se establezcan dos o más tribunales unitarios, con idéntica competencia y residencia en un mismo lugar, deberá de establecerse una oficina de correspondencia común, la cual recibirá todas las promociones, debiendo registrarlas por orden numérico riguroso y las turnará inmediatamente al Tribunal Unitario que corresponda.

Los Tribunales Unitarios de Circuito, tienen competencia para conocer de los recursos de apelación y de denegada apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los juzgados de distrito, fungiendo éstos como jueces ordinarios federales; de la calificación de los impedimentos, excusas y recusaciones de los jueces de distrito, excepto tratándose de la materia de amparo, resolver las controversias que se susciten entre los jueces de distrito sujetos a su jurisdicción excepto en los juicios de amparo, y, de forma excepcional, también son competentes para conocer de amparo indirecto tramitado en contra de una resolución pronunciada por otro Tribunal Unitario de Circuito, cuando por la propia naturaleza de dicha resolución, sea posible impugnarla en amparo.

Así, es de señalar que las principales atribuciones encomendadas a los Tribunales Unitarios de Circuito son las siguientes:

- a) Juicios de amparo indirecto, sólo en el caso de que la autoridad responsable sea otro Tribunal Unitario de Circuito, y que conforme al artículo 114, de la Ley de Amparo procede ese medio de defensa.
- b) Superior jerárquico de los Jueces de Distrito, cuando éstos actúan como jueces ordinarios federales. Esto opera a través de los recursos de apelación, denegada apelación, calificación de impedimentos, excusas y recusaciones, conflictos competenciales si los jueces contendientes pertenecen a su jurisdicción. En este sentido, es de meditar un aspecto que requiere especial atención respecto de la estructura del Poder Judicial, relativo al órgano encargado de resolver las apelaciones que se presentan con motivo de la tramitación de un juicio ordinario federal ante los juzgados de Distrito. Efectivamente, se rompe con el principio de congruencia al permitir que un solo individuo resuelva las apelaciones y no un órgano colegiado como pretende ser la naturaleza de los órganos revisores para dar mayor confiabilidad al proceso en su conjunto.

En otro, orden de ideas, debemos ahondar en que, a pesar de que el artículo 114, de la Ley de Amparo, se refiere a la procedencia del juicio ante Jueces de Distrito, no debe caerse en el error de que es la única autoridad judicial que conocerá del amparo indirecto, en virtud de que por un desfase en la actualización de las leyes, quedó superado la exclusiva competencia que en el ámbito federal atribuía a tales órganos jurisdiccionales para hacerlo extensivo, en casos excepcionales a los Tribunales Unitarios de Circuito.

En efecto, el caso de excepción a esta regla general de procedencia del juicio de amparo indirecto se encuentra en el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aún antes de la reforma de que fue objeto el 31 de diciembre de 1994.

En esa fracción, antes de su reforma, se preveía, que la violación de garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20, se reclamaría ante el superior del Tribunal que la cometiera o ante el Juez de Distrito que correspondiera, con lo cual se estaba en presencia de competencia concurrente.

Con la reforma de esa fracción, en la fecha antes indicada, se incluyó a los Tribunales Unitarios de Circuito, entre los facultados para conocer del juicio de amparo indirecto.

El texto literal del artículo 107, fracción XII, de la Constitución General de la República, expresa:

ARTÍCULO 107.—...

XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.

La lectura literal del artículo transcrito en el párrafo precedente pareciere que no deja lugar a dudas de que la competencia otorgada a los Tribunales Unitarios de Circuito, para conocer del juicio de amparo indirecto, se limita a la materia penal.

Sin embargo, las breves menciones que esta reforma motivó en los legisladores, permite advertir que es otra la intención que inspiró la modificación competencial.

La exposición de motivos de la reforma constitucional, nada dice respecto a la razón que motivó la inclusión de los Tribunales Unitarios de Circuito en el conocimiento del juicio de amparo indirecto. No obstante, en la exposición de motivos de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, motivada por la citada modificación constitucional, se señaló que se recogía en ella la competencia que a los órganos unitarios se otorgó a partir de la multicitada reforma constitucional, para conocer de los amparos indirectos interpuesto en contra de violaciones a las garantías individuales cometidas en el curso de un proceso por otros Tribunales Unitarios de Circuito, referencia que no debe entenderse como exclusiva a la materia penal, sino en general, a cualquier otro tipo de procedimientos.

Además de los dictámenes elaborados para los legisladores sobre las iniciativas de reformas constitucionales y legales que nos ocupan,<sup>277</sup> se deriva que la intención que las motivó fue la de otorgar competencia a los tribunales unitarios para conocer de juicio de amparo indirecto contra actos de otros tribunales unitarios en cualquier materia, siempre y cuando no constituyeran sentencia definitiva. Los legisladores partiendo de esa premisa genérica, votaron la reforma constitucional y legal, por lo que no puede interpretarse el precepto constitucional modificado, de la manera restrictiva que refleja su literalidad, sino en el amplio sentido que se desprende quiso darle el legislador.

Así, la reforma tiende a evitar que, como venía sucediendo, el juez de distrito juzgara los actos de un tribunal superior (tribunal unitario) razón por la cual se concluye que la intención del legislador

<sup>277</sup> El dictamen sometido a la consideración de los legisladores con motivo de la reforma constitucional señala: "En el artículo 107, se incorpora a los Tribunales Unitarios de Circuito a la estructura del amparo, la legisladora afirma que esa actuación se entenderá limitada a los supuestos en que otro tribunal de su especie sea la autoridad responsable en amparo indirecto, en que se reclamen interlocutorias o actos dentro del procedimiento de alguna alzada". Por su parte, el dictamen presentado a los legisladores con la propuesta de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dice en su parte conducente: "(b) Se destaca como atribución de los Tribunales Unitarios la relativa al conocimiento de los juicios de amparo promovidos contra actos de otros Tribunales Unitarios de Circuito, conforme a las reglas de la Ley de Amparo para los juicios de amparo indirecto promovidos ante Juez de Distrito, señalándose como competente el Tribunal más próximo a la residencia del que haya emitido el acto impugnado.



con la reforma en comento, era darle competencia a los Tribunales Unitarios de Circuito, para conocer del juicio de amparo indirecto donde se reclamaran actos de otros tribunales de esa naturaleza.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia se pronunció recientemente en el sentido de que el amparo indirecto que conozcan los Tribunales Unitarios de Circuito, puede versar sobre cualquier materia y no exclusivamente en asuntos penales, como se puede apreciar de la siguiente tesis de jurisprudencia, emitida en una resolución de contradicción de tesis.

TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO. SU COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO NO SE LIMITA A LA MATERIA PENAL.— La interpretación armónica de lo dispuesto por los artículos 107, fracciones VII y XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. y 29, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con los antecedentes legislativos que motivaron la incorporación de los Tribunales Unitarios de Circuito al ámbito competencial del juicio de amparo indirecto, pone de manifiesto que esa facultad no se limita a los casos previstos en los artículos 16 en materia penal, 19 y 20 de la Carta Magna, sino que la intención del legislador fue la de concederla en sentido irrestricto a todos aquellos actos provenientes de un tribunal de esa naturaleza, respecto de los cuales procediere el juicio de amparo indirecto; por lo que debe atenderse al espíritu que inspiró su adición para darle el verdadero alcance que impide que un Juez de Distrito, aun como Juez de amparo, juzgue los actos de quien jerárquicamente es su superior.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VIII, Julio de 1998, Tesis: P./J. 31/98, página 29. Contradicción de tesis 11/97.

## VI. JUZGADOS DE DISTRITO

A la fecha existen distribuidos a lo largo del territorio nacional 197 Juzgados de Distrito, su competencia principalmente se limita a los siguientes asuntos:

- a) Juicios ordinarios federales.
- b) Amparo indirecto.

Los Juzgados de Distrito se componen de un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que se determine en el presupuesto, de acuerdo con el circuito en que se ubica, la carga de trabajo y su especialidad. Por ejemplo en 1997 se presentan casos de juzgados de distrito que tienen una planta de hasta siete secretarios, como sucede en el D. F. en un juzgado de distrito en materia penal, o los mixtos, de Tabasco y Michoacán con seis secretarios.<sup>278</sup>

### Jueces Ordinarios Federales

En este contexto debemos señalar que los jueces de distrito que no tengan jurisdicción especial conocerán de todos los asuntos a los que haremos referencia. Debemos aclarar que esta especialización no se da en forma absoluta, se presenta sólo en determinados circuitos. "La solución se daría si se estableciera una forma de especialidad elemental: Juzgados Federales y juzgados de distrito en materia de amparo, para eliminar el sistema actual de administración de justicia privilegiada en unos circuitos, y otra, sin la especialidad."

Si el juez de distrito está especializado en la materia penal, deberá conocer:

1. De los delitos del orden federal, es decir, los contenidos en las leyes federales y en los tratados internacionales; los señalados en los artículos 2º a 5º del Código Penal Federal; los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial y cónsules mexicanos; los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras; los cometidos por los servidores públicos o los empleados federales en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, así como los cometidos en contra de éstos en las mismas circunstancias; aquellos delitos en que la Federación sea sujeto pasivo, entre otros.

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

3. De las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada, de conformidad con la ley federal en materia de delincuencia organizada.

Si el juez de distrito está especializado en la materia administrativa, deberá conocer:

<sup>278</sup> Adato Green, Victoria, *op. cit.*, p. 90.

1. De 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.

Si el juez de distrito está especializado en la materia civil, deberá conocer:

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 estén 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, y

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

#### *Jueces de Amparo*

El amparo que se solicita ante los Juzgados de Distrito, será aquel conocido como indirecto, y que se promueve:

1. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la facultad que le es otorgada por la Constitución, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;

2. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por estas violaciones hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;

3. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében;

4. Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

5. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;

6. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de las entidades federativas, en el caso de invasión de esferas.

Es de destacar que el juicio de amparo sólo podrá promoverse, contra resoluciones judiciales del orden civil, cuando la resolución reclamada sea contraria a la ley aplicable al caso o a su interpretación jurídica, salvo los casos que señalamos en el punto cinco.

Además, el juez de amparo está facultado para conocer de:

A) La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20, fracciones I, VIII y X, párrafos primero y segundo de la Constitución Federal;

B) Un juicio de amparo que se promueva contra actos de otro juez de Distrito, siempre que sea de la misma categoría y dentro del mismo distrito;

C) La suspensión definitiva, pues una vez que admitió la demanda de amparo ningún juez de distrito puede declararse incompetente antes de resolver sobre la procedencia de la suspensión. En los casos de notoria incompetencia del juez de distrito, el juez se limitará a proveer sobre la suspensión provisional;

D) De la queja en los siguientes casos:

1. La que se promueve en contra de las autoridades responsables por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado;

2. La que se promueve en contra de las mismas autoridades, por falta de cumplimiento del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad bajo caución;

3. La que se promueve en contra de las mismas autoridades, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido al quejoso el amparo;

4. La que se promueve en contra de sus resoluciones en que concedan o nieguen la suspensión provisional. En este supuesto el Juez de Distrito recibe la queja y de inmediato debe remitirla al Tribunal Colegiado de Circuito que deba conocer de ella, resolviendo de plano lo que proceda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes;

E) Para hacer cumplir una ejecutoria, el juez de Distrito puede dictar las órdenes necesarias; si éstas no fueren obedecidas, comisionará al secretario o actuario de su dependencia, para que dé cumplimiento a la propia ejecutoria, cuando la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, el mismo juez de distrito se podrá constituir en el lugar en que deba dársele cumplimiento, para ejecutarla por sí mismo. Para esto, el juez de distrito puede salir del lugar de su residencia sin recabar autorización de la Suprema Corte, bastando que le dé aviso de su salida y objeto de ella, así como de su regreso.)

## VII. JURADO FEDERAL DE CIUDADANOS

### A) *Fundamento constitucional*

La existencia dentro de nuestro sistema jurídico, del Jurado de Ciudadanos tiene su fundamento constitucional en la fracción VI del artículo 20 de nuestra ley fundamental, el cual literalmente señala:

ARTÍCULO 20.—En todo proceso de orden penal, tendrá el inculgado las siguientes garantías:

...

VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o por un jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación; ...

Ahora bien, el artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>279</sup> señala que éste se ejerce por determinados órganos entre ellos, el Jurado Federal de Ciudadanos.

### 1. *Competencia*

A partir del título quinto de la referida Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se regula lo referente a esta figura.

Así, en principio se precisa la competencia del Jurado Federal de Ciudadanos, quien resolverá a través de un veredicto, las cuestiones de hecho que le sean sometidas por un juez de distrito, conociendo de los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación, existiendo la posibilidad de que tal competencia se le amplíe mediante una disposición legal.

### 2. *Organización*

De acuerdo con el artículo 58 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Jurado Federal de Ciudadanos se inte-

<sup>279</sup> Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación, el 26 de mayo de 1995.

grará de siete ciudadanos designados por sorteo. Para ser jurado se requiere ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos; saber leer y escribir y ser vecino del distrito judicial en el que deba desempeñar el cargo, por lo menos desde un año antes del día en que se publique la lista definitiva de jurados.

La ley establece que no pueden desempeñarse como jurados: los servidores públicos federales, de los Estados, del Distrito Federal y los de los municipios; los ministros de cualquier culto; las personas que tuvieran la calidad de indiciadas o que se encontraran sujetas a proceso; las personas que hayan sido condenadas a cumplir una pena de prisión; los ciegos, sordos o mudos y las personas que se encuentren sujetas a interdicción.

Por lo que se refiere a la designación de los jurados, la ley señala que el Jefe del Departamento del Distrito Federal (ahora Jefe de Gobierno) y los presidentes municipales formularán en sus respectivas jurisdicciones y cada dos años, una lista de vecinos que cumplan con los requisitos para ser jurados y no actualicen impedimento legal alguno, si alguna de las personas que integran la lista considera que no reúne los requisitos para ser jurado o actualiza algún impedimento, debe manifestarlo a la autoridad que elaboró la lista, manifestación que debe acompañarse con justificante, el cual puede consistir en una declaración ratificada ante tres testigos que deben ser vecinos de la delegación o municipio correspondientes y gozar de honorabilidad y arraigo a juicio de las mismas autoridades.

Señala además la ley que las personas que demuestren haber desempeñado el cargo de jurado por un año, o el de concejil, tienen derecho a que se les excluya de la lista de referencia.

Las listas, de conformidad con la ley, se publicarán el 31 de julio en el periódico oficial de la entidad federativa y en las tablas de avisos de las delegaciones y de las municipalidades. Un ejemplar de ella debe remitirse al Consejo de la Judicatura Federal y otro al Procurador General de la República.

Por último, la ley señala que los jurados sólo podrán excusarse en los siguientes casos:

- Cuando laboren en organismos o en empresas que tengan a su cargo la prestación de servicios públicos;
- Cuando sean estudiantes inscritos en las escuelas oficiales o en instituciones universitarias;

- Cuando sean directores o profesores de establecimientos de instrucción o beneficencia, sean públicos o particulares;
- Cuando padezcan alguna enfermedad que no les permita trabajar;
- Cuando sean mayores de sesenta años, y
- Cuando hayan desempeñado el cargo de jurado durante el año anterior, sin que se les hubiese aplicado alguna medida disciplinaria por inasistencia; así como cuando hubiesen desempeñado algún cargo concejil durante el mismo tiempo.

Los jurados que asistan a las audiencias recibirán la remuneración que determine el presupuesto, y los que falten sin causa justificada serán sancionados conforme a la ley.

#### VIII. CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

##### A) Necesidad de conformar un órgano administrativo con funciones de vigilancia en el ámbito judicial

Resulta innegable que ante el gran cúmulo de actividades jurisdiccionales que tiene que resolver el Poder Judicial, cada día se incrementan más las necesidades en el ámbito administrativo, esto es, todas aquellas que no guardan una relación directa con la solución de controversias, entre ellas podemos citar:

- El nombramiento de jueces, magistrados, secretarios, y demás personal de los órganos judiciales;
- La administración de los bienes y presupuesto destinado a cubrir los requerimientos, y
- La vigilancia y correcciones disciplinarias impuestas a los servidores públicos del Poder Judicial.

El desarrollo de estas tareas distrae la atención de los juzgadores en detrimento de la principal función del Poder Judicial. Sin embargo, no podemos soslayar que es parte esencial del "poder" la administración, disciplina y vigilancia de la judicatura, por ello, surge la necesidad de diseñar un órgano judicial con funciones administrati-

Al leer lo anterior podemos comprender que un consejo es un concepto demasiado amplio, pues cualquier conjunto de individuos que se reúnen para decidir sobre determinadas cuestiones, sean de cualquier materia, podrán ser denominados como consejo, de ahí que el Consejo de la Judicatura no escape de pertenecer a esta categoría.

En este sentido, el Consejo de la Judicatura (de cualquier país), en su naturaleza es un *órgano colegiado de composición heterogénea en su origen, con las funciones de gobierno del tercer poder integrante del gobierno.*<sup>285</sup>

Estimamos oportuno para una mejor comprensión de la institución, que demos una breve revisión de los diferentes países del mundo donde se ha puesto en práctica el sistema de establecimiento de un órgano de gobierno del Poder Judicial.

Los antecedentes más remotos de la institución en comento, se encuentran en Italia con su Consiglio Superiore della Magistratura, y en la Francia de la Posguerra,<sup>286</sup> con la Constitución de octubre de 1946, donde al parecer se centra el detonante para la creación de los variados consejos que existen en el mundo, si bien es cierto que no son iguales, y que se pueden apreciar grandes diferencias tanto en integración, número, forma de designación y facultades, en esencia la idea es la misma, o va encaminada a cumplir un fin común que es la de gobernar al Poder Judicial con un órgano diferente, esto es, a través de un cuerpo independiente de las funciones jurisdiccionales, implicando en esencia funciones administrativas.

Expuesto lo anterior, detallaremos de la forma más sencilla posible las principales características de algunos de los Consejos de la Judicatura que existen en Europa por ser éstos el antecedente doctrinal del Consejo de la Judicatura en México; así como de los consejos de mayor relevancia de América Latina, por tener estos países similitudes tanto en lo social, económico y cultural con nuestro país.

En los países europeos como veremos, el número de integrantes es superior a diez, en cambio en los consejos de Latinoamérica la tendencia es que sean cuerpos compactos para no perder la "agilidad".<sup>287</sup>

<sup>285</sup> Esta concepción es la que comparten diversos países donde existen órganos de gobierno para el Poder Judicial, puede éste no encuadrar completamente en la realidad de nuestro país, por lo cual abordaremos el Consejo de la Judicatura de México en su oportunidad.

<sup>286</sup> Melgar Adalid, Mario, *et. al.*, "Reformas al Poder Judicial", "El Consejo de la Judicatura Federal a la luz del Derecho Comparado", por José Luis Soberanes Fernández, Editorial UNAM, México, 1995, p. 215.

<sup>287</sup> *Idem*, p. 216.

### Italia

El Consejo Superior de la Magistratura de Italia<sup>288</sup> se encuentra integrado por el Presidente de la República, el Presidente del Tribunal Supremo, el Fiscal General, dos terceras partes designados por la totalidad de los magistrados, una tercera parte de sus miembros nombrados por el Parlamento de entre los catedráticos con más de quince años de antigüedad, estos integrantes durarán en su encargo cuatro años.

### Francia

El Consejo de la Magistratura de Francia,<sup>289</sup> es uno de los ejemplos más seguidos en el mundo, para la adopción de una figura de gobierno del Poder Judicial, este Consejo Superior se encuentra integrado por once ministros, entre los cuales se encuentra el Presidente de la República, el Ministro de Justicia y nueve miembros nombrados por el Presidente de los cuales tres provienen del Tribunal de Casación, un abogado general, tres magistrados, uno del Consejo de Estado y dos personas de prestigio que no pertenezcan a la función jurisdiccional, estos integrantes permanecerán en su función cuatro años.

### Portugal

El Consejo Superior de la Magistratura de Portugal,<sup>290</sup> se compone por el Presidente del Supremo Tribunal, dos vocales designados por el Presidente, siete por la Asamblea de la República y siete electos por los miembros de la Magistratura, mediante el sistema de representación proporcional.

### Argentina

En América tenemos en primer lugar el Consejo de la Magistratura de Argentina,<sup>291</sup> que entre sus principales funciones tiene la de

<sup>288</sup> *Idem*, p. 218.

<sup>289</sup> *Ibidem*.

<sup>290</sup> *Idem*, p. 216.

<sup>291</sup> *Idem*, p. 220.

seleccionar a los magistrados, la administración de los recursos y presupuesto que se le asigne a la administración de justicia, el control disciplinario de los miembros del Poder Judicial, así como dictar las medidas necesarias, a través de reglamentos, para la adecuada organización de este Poder Judicial del país andino.

Este Consejo de la Magistratura de Argentina está reglamentado por una ley especial y se integra por miembros de carácter judicial como son jueces y magistrados, así como por personas relacionadas con la docencia e investigación jurídica, en el número y forma que indique la ley especial correspondiente.

#### Colombia

Su similar colombiano se integra por trece miembros,<sup>292</sup> cuya duración en el cargo será de ocho años, este Consejo se divide en dos salas; una llamada administrativa compuesta por seis magistrados electos dos por la Suprema Corte de Justicia; uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por siete magistrados electos por el Congreso Nacional entre ternas enviadas por el gobierno.

#### Paraguay

El artículo 262 de la Constitución Paraguaya,<sup>293</sup> establece que el Consejo de la Magistratura de ese país se integra por siete miembros los cuales son: un miembro de la Corte Suprema de Justicia designado por ésta, un representante del Poder Ejecutivo, un Senador y un Diputado, ambos nombrados por su respectiva Cámara; dos abogados de la matrícula por medio de elección directa de sus colegas y un profesor de las facultades de Derecho que tenga más de veinte años de actividad docente en las universidades privadas, el cual será electo por éstas.

#### Perú

El Consejo Nacional de la Magistratura de Perú,<sup>294</sup> se compone por siete miembros, pudiéndose aumentar dos más, estos integrantes

<sup>292</sup> *Idem.*, p. 217.

<sup>293</sup> *Ibidem.*

<sup>294</sup> *Ibidem.*

serán nombrados de la siguiente manera: un primero electo por la Corte Suprema; el segundo electo por los miembros de los colegios de abogados; un tercero electo por la Junta de Fiscales Supremos; dos más electos por los miembros de los demás Colegios de Juristas; un penúltimo electo por los rectores de las universidades públicas y un último electo por las universidades privadas del país.

Entre otras de las funciones principales de este Consejo Nacional de la Magistratura del Perú, destacan, el desarrollo del control disciplinario, de nombramiento y ratificaciones de los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público; además establece un interesante sistema de concurso público de méritos, para la selección de los aspirantes a jueces y fiscales de todos los niveles.

#### Venezuela

El Consejo de la Judicatura de Venezuela,<sup>295</sup> se erigió según lo establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de ese país, como un órgano administrativo independiente, con autonomía en el desarrollo de sus funciones, se encuentra integrado por nueve miembros de los cuales cinco son designados por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, dos designados por el Congreso de la República y dos designados por el Ejecutivo Nacional, durarán en su encargo cinco años, este cuerpo colegiado tiene la misión de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales, así como garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial; este Consejo de la Judicatura, elegirá anualmente a su Presidente y a un Vicepresidente; cada período constitucional designará a los jueces que inspeccionarán y vigilarán en funcionamiento de los tribunales, ejerciendo la facultad disciplinaria a los miembros del Poder Judicial, tiene además, una facultad administrativa, para la reparación del proyecto de presupuesto del Poder Judicial venezolano.

#### España

Deliberadamente se dejó al final el caso del Consejo General del Poder Judicial de España,<sup>296</sup> por ser el órgano que, posiblemente es

<sup>295</sup> *Idem.*, p. 219.

<sup>296</sup> Sainz de Robles, Federico, *et al.*, *Estudios sobre la Constitución Española*, t. IV, Ed. Civitas, España, 1991, pp. 3007 y ss.

el mejor antecedente del proyecto de iniciativa que creó el Consejo de la Judicatura Federal en México.

a) *Concepto e integración*

La Constitución española en sus artículos 122.2 y 112.3, establece el concepto legal del Consejo General del Poder Judicial, al señalar que es el órgano de gobierno del Poder Judicial con jurisdicción en todo el territorio nacional; el Consejo de integra por el Presidente del Tribunal Supremo que presidirá el Consejo General del Poder Judicial; y por veinte miembros, nombrados por el Rey; doce serán de entre los jueces y magistrados de todas las categorías; cuatro entre los abogados y otros juristas propuestos por la Cámara Baja; los cuatro miembros restantes, a propuesta de la Cámara Alta.

El contenido del párrafo anterior nos explica que es un cuerpo colegiado de composición plural, en la que existe reciprocidad en la colaboración de poderes. En este sentido, podemos dividir en los términos que señala la propia Constitución española, la naturaleza de la procedencia de los miembros que forman este Consejo, en integrantes de origen judicial y meta judicial.

Los integrantes del Consejo General del Poder Judicial en España reciben el nombre de vocales.

En el ámbito de las leyes reglamentarias el Consejo General del Poder Judicial ha evolucionado de la siguiente forma: la Ley Orgánica del 10 de enero de 1980, fue el ordenamiento que reglamentó en su origen al nuevo Consejo General del Poder Judicial, iniciando éste sus funciones el 23 de octubre del mismo año. Pero esta ley fue abrogada por la de 1985, que desarrolló el texto constitucional, distinguiendo el carácter o naturaleza de los vocales, en vocales de origen judicial y no judicial.

Doce vocales de origen judicial electos entre los jueces y magistrados de todas las categorías judiciales; ocho vocales de origen no judicial, electos cuatro por el Congreso y cuatro por el Senado, en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y juristas de reconocida calidad y experiencia mayor a quince años en el ejercicio de su profesión.

La integración del Consejo General del Poder Judicial según la ley de 1985 es la siguiente:

- El Presidente del Consejo, quien como es la tendencia lo es también del Tribunal Supremo, quien será elegido por el propio Consejo.

- Doce vocales electos por el Congreso, seis por cada Cámara y por mayoría de tres quintos de entre los jueces y magistrados en activo de todas las categorías judiciales.

- Ocho vocales electos del mismo modo, cuatro por cada Cámara, de entre los abogados y juristas de reconocida calidad y con más de quince años en el ejercicio de su profesión.

Cabe hacer la anotación, que con el inicio de la vigencia de la Ley Orgánica de 1985 se creó una polémica, toda vez que en la anterior ley, los miembros de la judicatura elegían a los vocales de origen judicial, mientras que en la nueva ley orgánica, los vocales serían nombrados por las Cámaras legislativas y no por los propios jueces y magistrados, lo anterior dio origen a un sinnúmero de opiniones, críticas y debates, así como a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.

La sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 29 de julio de 1986, fue dictada como consecuencia al recurso de inconstitucionalidad promovido por los diputados contra la totalidad de la ley orgánica del Poder Judicial de 1985, por considerar que no interpretaba correctamente el texto constitucional, al determinar el órgano que debiera hacer la elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, de origen judicial. Según los recurrentes la ley orgánica se extralimitó al señalar el órgano que debiera hacer la elección, pues esa facultad por derecho pertenece a los jueces y magistrados, siendo que el alcance de la citada ley sólo se debe limitar a regular los términos de la elección, criterios de representación y la organización del proceso.

La sentencia mencionada, desestimó el recurso por entender que el precepto impugnado es susceptible de una interpretación conforme a la Constitución, y no impone actuaciones contrarias a ésta, es decir, que la nueva ley orgánica puede interpretar la Constitución siempre que no establezca disposición en contra de ésta.

b) *Finalidad del Consejo General del Poder Judicial*

El Consejo General del Poder Judicial en España, como lo señala el autor peninsular José Luis Albacar,<sup>297</sup> es un órgano que entraña

<sup>297</sup> Albacar, José Luis, *Naturaleza jurídica del Consejo General del Poder Judicial*, Editorial Nacional, España, 1983, pp. 113-115.

una modalidad ordenada a garantizar la independencia; el que es un principio rector de la postura constitucional de los jueces y magistrados.

c) *Funciones principales*

Ahora bien, expuesto lo anterior veamos rápidamente algunas de las principales funciones del Consejo General del Poder Judicial:

- Aplicación del estatuto de jueces y magistrados incluida la potestad disciplinaria.
- Inspección de juzgados y tribunales.
- Organización del Centro de Estudios Judiciales.
- Elaboración de la memoria anual, señalando el estado, funcionamiento y actividades del Consejo General del Poder Judicial, juzgados y tribunales, así como las necesidades del propio poder.
- Potestad reglamentaria.
- La elaboración de una relación anual que suministre al gobierno los datos sobre los medios que necesitan los órganos jurisdiccionales para el desarrollo de sus funciones con independencia y eficacia.
- Informes de anteproyectos de leyes y disposiciones generales que versen sobre normas orgánicas, procesales y penitenciarias.

d) *Estructura orgánica interna*

La estructura orgánica de este Consejo, se conforma por: un Presidente, un vicepresidente, comisión permanente, comisión disciplinaria y comisión de calificación, quedando abierta la posibilidad de que por vía reglamentaria se establezcan más comisiones que según el caso se estimen necesarias.<sup>298</sup>

El Presidente del Consejo lo es del Tribunal Supremo como ya hemos dicho, es nombrado por el Rey con refrendo del Presidente del Gobierno y electo por el Congreso General, entre los miembros de la carrera judicial o juristas de reconocida calidad y competencia, con más de quince años de antigüedad, durará en su encargo según coincida con el del Consejo, pudiendo ser reelecto sólo por una vez.

<sup>298</sup> Vid., Artículo 122 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de España*.

Sin embargo, se puede presentar el caso que el Presidente no fuese miembro del Poder Judicial, pues existe la alternativa para los juristas provenientes del exterior del poder en mención.

– Funciones principales del Presidente del Consejo General del Poder Judicial:

- a) Representación.
- b) Presidir las sesiones y convocatoria, iniciativa y propuesta.

Es preciso señalar que el Presidente del Consejo General del Poder Judicial del país ibérico, puede ser removido de su cargo por el Pleno del propio Consejo, por notoria incapacidad o incumplimiento grave de su función.

Como anotación marginal al presente punto, es de aclararse que dentro de la estructura del Consejo General del Poder Judicial, existe la figura del vicepresidente, quien sustituye en sus funciones al presidente del Consejo en sus ausencias.

Con respecto al pleno, éste estará compuesto por todos los vocales del Consejo, requiriéndose para su funcionamiento la presencia de por lo menos catorce de sus integrantes.<sup>299</sup>

La Comisión Permanente como su nombre lo indica es para los períodos de receso del Pleno y se encuentra integrada por el Presidente y cuatro vocales electos anualmente por mayoría de tres quintos por el Pleno del Consejo, debiendo ser dos de carrera judicial y dos no pertenecientes a ésta.

Además de lo anterior, tendrá el Consejo un secretario general y servicio de inspección, a los que se les denominará órganos técnicos, el primero como una figura de apoyo en las funciones del pleno y el segundo en la labor de comprobación y control del funcionamiento de los servicios de la administración de justicia.

Asimismo cuenta con las siguientes comisiones:

- De disciplina, y
- De calificación.

Estas comisiones tienen a su cargo la elaboración y control de los expedientes de jueces y magistrados, así como la inspección

<sup>299</sup> Vid., Artículo 129 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de España*.



de sanciones a estos funcionarios judiciales y la selección sobre los nombramientos que son competencia del Pleno del Consejo General del Poder Judicial.

De lo expuesto en la síntesis de este apartado, nos podemos formar una clara y precisa idea de la estructura jurídica, orgánica y funcional de los distintos órganos encargados en general de la administración de los Poderes Judiciales de los países aquí analizados; que sin duda alguna sirvió de antecedente y fuente de información al espíritu del autor de la iniciativa, en un principio y posteriormente en el legislador, para conformar esta novísima institución en el orden jurídico federal mexicano.

### C) *El Consejo de la Judicatura en México*

El Consejo de la Judicatura no es, como pudiera pensarse, una desconocida y total innovación del derecho mexicano, ya que desde el año de 1988, esta figura existe en los Estados de Sinaloa y Coahuila, si bien es cierto que las funciones que desarrollan no son del todo similares, si son indudablemente las semillas previa al Consejo de la Judicatura Federal.

A diferencia del Distrito Federal, en donde se impuso la institución del Consejo de la Judicatura (que bien pudo reservarse a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal diseñar su organización, estructura y funcionamiento), en los Estados no es un imperativo su existencia, de conformidad con el artículo 116 constitucional en que no se aborda este tema, aunque sí lo sugiere el artículo 110 y 111 del mismo ordenamiento legal.

#### *Consejo de la Judicatura del Estado de Sinaloa*

En Sinaloa, es el decreto número 433, de 24 de marzo de 1988, publicado en el periódico oficial estatal, el viernes 25 del mismo mes y año, que reforma el artículo 97 de la Constitución del Estado de Sinaloa, el que instituye el Consejo de la Judicatura del Estado, otorgando a una ley orgánica la organización del propio consejo.

#### *Consejo de la Judicatura del Estado de Coahuila*

Unos meses después, en Coahuila es a través del decreto que reformó diversos artículos de la Constitución del Estado, que crea el

Consejo de la Judicatura del Estado de Coahuila, estableciendo su mención en el Título Quinto —Poder Judicial— de la organización y atribuciones.

Es el artículo 143 en su primer párrafo el que nos da el concepto, naturaleza y delimitación general de funciones de este consejo de la judicatura del Estado de Coahuila.

A diferencia de la Constitución sinaloense, en Coahuila el texto constitucional estatal, expresa la integración de este consejo coahuilense, introduciendo una novedosa e interesante fórmula en la que concurren los diversos sectores del mundo jurídico coahuilense.

“Artículo 143.—El Consejo de la Judicatura del Estado es un órgano de gobierno honorario que tendrá como funciones exclusivas intervenir en el nombramiento, ascenso, inspección y régimen disciplinario del personal al servicio del Poder Judicial. Estará integrado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo presidirá, por el Procurador General de Justicia, por un representante designado por el Congreso que cuente con título de abogado y haya ejercido la profesión de cinco años por lo menos; por el Magistrado del Tribunal Unitario de Distrito y el Juez de Primera Instancia que tenga mayor antigüedad en el ejercicio del cargo y por los decanos de los Notarios y Abogados de la Capital del Estado que estén en activo.

En el caso de que haya dos o más Magistrados Unitarios de Distrito, o dos o más Jueces de Primera Instancia que tengan mayor antigüedad en el ejercicio del cargo y por los decanos de los Notarios y Abogados de la Capital del Estado que estén en activo.

En el caso de que haya dos o más Magistrados Unitarios de Distrito, o dos más Jueces de Primera Instancia con la misma antigüedad, integrará el Consejo de la Judicatura el de mayor edad, según corresponda”.<sup>300</sup>

Es importante señalar que la Constitución del Estado de Coahuila otorga al Consejo de la Judicatura del Estado, entre una de sus funciones, la de intervenir en la designación de los magistrados del Tribunal Supremo del Estado, como lo señalan los artículos 143 y 146 de la Constitución estatal.

<sup>300</sup> Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, t. XCV, N° 49, 7 de junio de 1988.

*Consejo de la Judicatura del Distrito Federal*

Antes de entrar al estudio del Consejo de la Judicatura Federal, veamos a su similar en el Distrito Federal.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal fue creado por disposición constitucional de decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de diciembre de 1994, y se encuentra integrado por siete miembros a saber:

- El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien es el Presidente del Consejo;
- Un magistrado;
- Un juez de primera instancia;
- Un juez de paz (electo por insaculación);
- Dos consejeros designados por la Asamblea de Representantes, y
- Un consejero designado por el Jefe del Distrito Federal.

*Consejo de la Judicatura del Estado de México*

No dejaremos pasar la oportunidad para mencionar al Consejo de la Judicatura del Estado de México, el que fue creado por el decreto número 72, de febrero de 1995, el cual reforma, adiciona y deroga diversos libros, títulos, capítulos, secciones, artículos y fracciones de la Constitución Política del Estado de México; este Consejo de la Judicatura del Estado de México tiene una peculiaridad especial que lo hace diferente de los demás consejos existentes en la República.

En primer lugar es un órgano que se encuentra integrado sólo por servidores públicos del Poder Judicial del Estado, se compone en términos del artículo 107 de la Constitución estatal, por un Presidente, que será al mismo tiempo del Tribunal Superior de Justicia del Estado; dos Magistrados y dos jueces de primera instancia, electos por insaculación por el propio Consejo; además es el mismo consejo mexiquense, el que, funcionando en Pleno, resolverá la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces del Poder Judicial del Estado de México.

Como podemos ver, es este Consejo de la Judicatura del Estado de México, una institución que rompe con el molde que tienen los

demás consejos de la judicatura del país, pues desvincula al Poder Judicial de los otros dos poderes, tanto en la designación de los magistrados, como en la de los consejeros integrantes del mismo.

La separación por un lado y la concurrencia de los poderes en el origen de sus integrantes por el otro, es uno de los puntos de debate entre los integrantes de la judicatura, foro y académicos de la ciencia del derecho.

Por otra parte, ya el destacado jurista Héctor Fix-Zamudio mencionaba las bondades de la idea de la creación de un Consejo de la Magistratura o Consejo Judicial el cual estaría integrado por representantes de los órganos judiciales en su mayoría, pero asimismo por los miembros de los otros dos poderes.

La intención con este trabajo, al estudiar el Consejo de la Judicatura Federal, es primeramente dar a conocer lo que es y cómo se encuentra integrado orgánicamente, además de ver cuál sería la mejor forma que coadyuvara en el mejoramiento de la administración de justicia que requiere y demanda nuestra sociedad.

Antes de proceder a lo anterior, cabe señalar que en la actualidad, dentro de la organización de los poderes judiciales de las entidades federativas que integran a la Federación mexicana, en quince de ellas se regula la existencia de la figura del consejo de la judicatura, y en consecuencia, en dieciséis, no se prevé tal institución.

*D) Consejo de la Judicatura Federal*

Ya una vez visto brevemente que sí hay precedentes de la figura del Consejo en el derecho de nuestro país, pasemos a estudiar el Consejo de la Judicatura Federal, el que fue creado por la reforma constitucional de diciembre de 1994, quedando instalado formalmente el 2 de febrero de 1995.<sup>301</sup>

*1. Naturaleza*

Podemos distinguir su naturaleza, en un sentido amplio y uno estricto, para una más fácil comprensión, en el primero entendemos al Consejo de la Judicatura como un órgano de gobierno del Poder

<sup>301</sup> Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal número 1/1995, publicado en el *D. O.* el 20 de febrero de 1995.

Judicial Federal, con excepción de la Suprema Corte, en un sentido estricto es un órgano colegiado de conformación heterogénea en su origen, cumpliendo las funciones como lo son la de administrar el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte; teniendo además, las facultades de nombramiento, adscripción y remoción de los integrantes de la Judicatura Federal.

Mario Melgar Adalid lo denomina (al consejo) como "un órgano que forma parte del Poder Judicial, pero no tiene la función jurisdiccional sino una función administrativa",<sup>302</sup> es pues un órgano de naturaleza administrativa, con rango constitucional, perteneciente orgánicamente al Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, el acuerdo general número 1/1995 del Pleno del propio Consejo, lo señala como un órgano independiente, encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación.

Aquí nos salta una pregunta: ¿Es el Consejo de la Judicatura Federal el administrador del Poder Judicial Federal?, al respecto no podemos decir con libertad que el Consejo en mención sea el órgano que administra al Poder Judicial de la Federación en forma integral, ni mucho menos mencionar que es un órgano de gobierno del mismo Poder, puesto que el propio texto constitucional excluye a la Suprema Corte de Justicia, la cual tendrá su propia administración interna. No obstante lo anterior, la iniciativa de reforma constitucional, señala que uno de los motivantes de esta reforma es no distraer a los señores ministros, los que tienen una misión eminentemente jurisdiccional, con asuntos administrativos, los mismos asuntos que siguen teniendo aunque en menor número en lo referente al máximo tribunal de la nación, la misma iniciativa da como explicación, que se establece así para que la Suprema Corte de Justicia no pierda su autonomía.

En este orden de ideas, consideramos que el Consejo de la Judicatura Federal (con toda su infraestructura) es el órgano idóneo para administrar a todo el Poder Judicial de la Federación, evitando la posible duplicidad de cuerpos administrativos que únicamente engrosan la nómina con cargo al presupuesto del Poder Judicial Federal, además siendo el Consejo de la Judicatura Federal el administrador único de todo el Poder Judicial, tendría un perfecto control y, además

<sup>302</sup> Melgar Adalid, Mario, *et al.*, *Reformas al Poder Judicial, El Consejo de la Judicatura Federal y la División de Poderes*, por Mario Melgar, *op. cit.*, p. 120.

se concretaría con esto a un método de balance, pues los señores ministros se dedicarían ciento por ciento a sus labores jurisdiccionales, no interviniendo en la administración del Poder Judicial Federal y el Consejo, por su parte únicamente se dedicaría a la administración de esta tercera parte del gobierno federal.

En lo concerniente a la disciplina y vigilancia, creemos que los ministros sí deben estar excluidos del campo de acción del Consejo de la Judicatura, por la simple razón de que su método de designación es diferente a los demás miembros de la judicatura y su vigilancia y disciplina por consecuencia distinta. En lo referente a los funcionarios de la Suprema Corte que no sean ministros, éstos si debieran entrar en la competencia del Consejo, pues muchos de ellos inclusive, forman parte de la carrera judicial.

## 2. Integración

Entendemos la integración como verbo, esto es la acción de integrar, al respecto el artículo 100 de la Constitución señala expresamente la conformación de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal; siete sus integrantes, uno es el Presidente de la Suprema Corte quien también lo es del Consejo; tres consejeros son designados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, requiriéndose para tales efectos la aprobación de cuando menos ocho ministros; otros dos consejeros los designa el Senado y el restante es nombrado por el titular del Ejecutivo Federal.

### 2.1. El artículo 49 constitucional y los Consejeros designados por el Presidente y el Senado

El artículo 49 de la Constitución General de la República dispone que no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo los casos ahí previstos.

La designación que realiza el Presidente de la República y los senadores, de uno y dos consejeros respectivamente, parecería inofensivo, propio de un sistema de colaboración de poderes.<sup>303</sup> Más

<sup>303</sup> El maestro Ignacio Burgoa sostiene que la actual integración del Consejo de la Judicatura Federal afecta el principio de la división de poderes, calificándolo de un cuerpo antidemocrático, en *Evaluación crítica a la reforma judicial redillista*, *op. cit.* pp. 43-58.

no es muy bien recibida esta intervención<sup>304</sup> por las siguientes razones:

1. El Presidente y el Senado designan a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. La designación de los referidos consejeros contraviene una de las funciones del propio Consejo, consistente en vigilar el acatamiento a la carrera judicial, cuando éstos evidentemente carecen de la formación judicial.

3. No es admisible la idea de que por tratarse de atribuciones administrativas requieren del apoyo o auxilio de órganos administrativos ajenos, si tomamos en consideración que para el desempeño de actividades que originalmente no corresponderían al Poder Legislativo y Ejecutivo, éstos no son asistidos por integrantes del Poder Judicial como podría ser el caso de los tribunales administrativos o el procedimiento de desafuero.

4. Las atribuciones del Consejo de la Judicatura constituyen una parte muy importante de ese "poder" que le corresponde al Poder Judicial.

Mario Melgar Adalid,<sup>305</sup> quien fuera consejero de la judicatura federal nombrado por el Senado, realiza una defensa en el sentido de que una vez nombrados los consejeros dejan de tener cualquier vínculo con el órgano designante, afirma que no hay intromisión de dos poderes ajenos al Judicial en su ámbito de atribuciones porque las designaciones se hacen para propiciar que el Consejo se beneficie de la pluralidad y evite la endogamia, que es una forma de conservadurismo, y agrega que se trata de una colaboración entre poderes que es perfectamente posible y que no rompe con la unidad del poder judicial y consecuentemente con el principio de división de poderes.

<sup>304</sup> Muchos son los que han calificado la integración del Consejo de la Judicatura Federal como una invasión de los otros poderes en el Judicial, entre ellos: Reyes Estrada, Ramón, *Breves Comentarios a la Reforma del Poder Judicial Federal*, en IUS, Nueva Época, N° 8, enero-febrero, 1995, Durango, Dgo., México, p. 32.

<sup>305</sup> Melgar Adalid, Mario, *et al.*, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, t. II, 8ª ed., Editorial Porrúa, S. A., México, 1995, p. 986.

## 2.2. Los Consejeros designados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Como ya se ha señalado, el Consejo de la Judicatura Federal, fue creado en 1995, de conformidad con las disposiciones vigentes en ese año, los tres representantes del jueces y magistrados fueron designados por insaculación, esto es, a través de un sorteo y en sesión privada.

Una de las innovaciones de la reforma constitucional publicada el 11 de junio de 1999, en lo concerniente a la integración del Consejo de la Judicatura Federal, es la relativa a los consejeros pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, el número de cuatro no varió, y permaneció la posición del Presidente de la Suprema Corte de Justicia como Presidente del Consejo; el cambio substancial versó en la forma de designar a los tres consejeros restantes del Poder Judicial, pues de conformidad con el artículo 100, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, ahora deberán ser nombrados por el Pleno de la Suprema Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

Sobre el particular destaca haber desterrado uno de los aspectos negativos en la integración del Consejo de la Judicatura Federal, toda vez que de acuerdo con las anteriores reglas de selección basadas en la insaculación, se llegaba a ocupar ese cargo en virtud no de méritos objetivos, entre los que debían considerarse, la aptitud, características personales, profesionales, de trato, por citar algunas, sino que era como una especie de sorteo que encumbraba al ganador a uno de los más altos puestos en la judicatura.

El poder revisor de la Constitución no definió en qué términos se llevaría a cabo dicha designación, ni mucho menos si uno de esos tres lugares debía corresponder a un juez de Distrito, y el resto a los magistrados de Circuito, porque se recordará que anteriormente los consejeros tenían que provenir de un Juzgado de Distrito, un Tribunal Unitario de Circuito y un Tribunal Colegiado de Circuito; tal como se encuentra redactado el precepto constitucional, queda abierta la posibilidad de que el Pleno de la Corte se decida únicamente por magistrados, o bien, por jueces.

La falta de precisión en el procedimiento referido no fue obstáculo para que el mismo día de publicación de la reciente reforma constitucional, el Pleno de la Suprema Corte emitiera mediante

acuerdo<sup>306</sup> la convocatoria correspondiente dirigida a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito interesados en ser designados, en cuyo documento se advierte que los requisitos permitirían una evaluación objetiva de los aspirantes idóneos: *curriculum vitae*, comprobación de edad y fecha de expedición del título profesional, manifestación acerca de las quejas administrativas formuladas en su contra, resultados de las visitas de inspección, ratificación en el cargo, datos estadísticos dentro de los últimos cinco años que hubiera arrojado el trabajo desarrollado en el órgano en que se desempeñaba, escrito referente a su criterio del perfil que debe reunir el Consejero de la Judicatura Federal, y otro relativo a sus propósitos y plan de organización, en el caso de ser Consejero. Uno de los puntos del acuerdo que conviene señalar, es el segundo, en donde se indicó que los aspirantes deberían abstenerse de realizar gestión personal alguna ante los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante cualquier otra persona. Más adelante en los puntos tercero y cuarto, se estableció que el Pleno de la Corte elaboraría una lista de los aspirantes que reunieran los requisitos aludidos, la que sería publicada en el *Diario Oficial* de la Federación y en cuatro diarios de circulación nacional a fin, de que dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir del siguiente al de su publicación, cualquier persona formulara por escrito, de manera fundada, comedida y respetuosa, las observaciones u objeciones que estimaran pertinentes, apoyándolas, en su caso, con prueba documental, lo que sería tratado en forma confidencial.

Una vez dado cumplimiento a la publicación de la lista de los aspirantes que reunieron los requisitos formales a que hizo mención en el párrafo que antecede, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo número 8/1999, de 29 de junio de 1999, en que se determinó el procedimiento para la designación de los tres Consejeros de la Judicatura Federal.<sup>307</sup> En la parte considerativa se dijo que el Pleno había tenido conocimiento de que dentro del Poder Judicial de la Federación existían dudas sobre la interpretación que debía darse al segundo párrafo del artículo 100, de la Constitución, concretamente, en cuanto, por una parte, a la

<sup>306</sup> Acuerdo número 4/1999, del Tribunal Pleno del día 11 de junio de 1999, relacionado con la designación de tres Consejeros de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 14 de junio de 1999.

<sup>307</sup> Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 30 de junio de 1999.

elegibilidad de magistrados de Circuito y jueces de Distrito que no se encuentren en el ejercicio de su cargo jurisdiccional por estar desempeñando otro en el Consejo de la Judicatura Federal y, por otra, a si el Pleno podía optar indistintamente en la elección por magistrados de Circuito o jueces de Distrito o, por el contrario, debía decidirse por dos de una categoría y otro de la restante, y que al haber valorado como una función de gran trascendencia para la unidad, fortalecimiento y desarrollo del Poder Judicial de la Federación, cumplir con la atribución de designar a los tres consejeros, emitía dicho acuerdo para proceder con transparencia, apego estricto a la Constitución, respeto absoluto a la verdad, objetividad e imparcialidad.

Así, se acordó que la designación de los tres consejeros de la Judicatura Federal que corresponde hacer al Pleno, debería recaer, indistintamente, en personas que tengan designación de magistrados de Circuito o de jueces de Distrito, procediéndose de la siguiente manera:

I. Tomando en consideración las evaluaciones hechas sobre las solicitudes, estadísticas de trabajo en los últimos cinco años de ejercicio, opiniones sobre "perfil de Consejero" y "propósitos y programa" y, principalmente, sobre *curriculum vitae*, se seleccionarán, en pasos sucesivos, primero a los primeros cincuenta candidatos que resulten con mayores aptitudes y atributos para el cargo, a juicio de los integrantes del Pleno; y, después, a los veinticinco que hubieran alcanzado mayor puntuación en la suma de las evaluaciones realizadas por ellos.

II. Con todos los elementos referidos, así como con las objeciones que, en su caso, se hubieren formulado y cualquier otra información recabada los veinticinco seleccionados se reducirán a nueve.

III. Una vez determinado lo anterior, se citará a una sesión pública solemne el lunes cinco de julio de mil novecientos noventa y nueve, en el Salón de Plenos de la Suprema Corte, a la que deberán ser invitados los magistrados de Circuito y jueces de Distrito que funjan como coordinadores. La sesión deberá transmitirse a través de la red interna del Poder Judicial de la Federación, a fin de que pueda seguirse en todos los órganos que lo conforman.

IV. En la sesión pública solemne, una vez declarada abierta por el presidente, se seguirán los siguientes pasos:

1. El ministro que designe el presidente, narrará el desarrollo seguido, hasta ese momento, para seleccionar a los tres Consejeros de la Judicatura que deberá designar el Pleno.

2. El Secretario General de Acuerdos leerá, por orden alfabético del primer apellido, los nombres de las nueve personas seleccionadas y un resumen del *curriculum vitae* de cada uno.

3. El Presidente designará a dos Ministros que fungirán como escrutadores.

4. El Presidente propondrá al Pleno el sistema conforme al cual se elegirán los tres Consejeros.

5. Acordado el sistema, se procederá en consecuencia.

V. Los períodos a que se refiere el Artículo Segundo Transitorio del Decreto de Reformas constitucionales de once de junio de mil novecientos noventa y nueve, de los Consejeros designados por la Suprema Corte de Justicia se asignarán de la manera siguiente: el primero, que vencerá el último día de noviembre del 2002 al de mayor edad; el segundo, que vencerá el último día de noviembre del 2004 al de edad intermedia; y el tercero, que vencerá el último día de noviembre del 2006 al de menor edad.

VI. Los Consejeros designados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberán presentarse a la Sesión Solemne que se convoque al efecto, en la que rendirán su protesta.

VII. Se convocará a otra Sesión Solemne del Pleno para recibir formalmente en el Poder Judicial de la Federación a la totalidad de los Consejeros de la Judicatura Federal.<sup>308</sup>

En sesión pública solemne, que tuvo verificativo el 5 de julio de 1999, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación eligió a los correspondientes tres consejeros de la Judicatura Federal. Éste fue considerado como un acto inédito que representa el parteaguas en la actual conformación del órgano de gobierno del Poder Judicial de la Federación, ya que de una lista de nueve candidatos finalistas, a través del voto secreto y directo se logró dar cumplimiento al mandato constitucional.

El Ministro Humberto Román Palacios sostuvo previamente a la última etapa de selección, que ésta no fue producto de favoritismos, sino de la capacidad y honorabilidad de cada uno de los 91 aspirantes que presentaron su solicitud (90 magistrados de circuito y 21 jueces de distrito que reunían los requisitos formales, una vez que se depuró la lista de 111 aspirantes), tomando en cuenta su trayectoria, y su desempeño en la impartición de justicia.

<sup>308</sup> *Idem.*

Aseveró que los tres consejeros que serían elegidos fueron objeto de un riguroso análisis, que se realizó con base en la honorabilidad, conducta y honradez que mostraron durante su estancia en el Poder Judicial Federal. Asimismo, señaló que desde el 11 de junio de 1999, cuando se publicó el decreto de reformas a la Constitución, se emitió la convocatoria para elegir a los tres consejeros que le corresponden a los integrantes del Poder Judicial, que de los 91 funcionarios elegibles, se escogió en primer término a los 50 mejores prospectos, y posteriormente quedaron 25 magistrados (ya no jueces de distrito),<sup>309</sup> de los cuales sólo nueve fueron presentados ante el Pleno de la Corte para designar a los tres.

En el salón se instalaron siete pantallas de televisión con los nombres de los nueve candidatos finalistas. Una vez puestos de acuerdo en el procedimiento, se determinó que cada ministro votaría tres veces en tarjetas previamente distribuidas, y en caso de que en la primera ronda no salieran los ocho votos necesarios, habría una ronda más de un voto hasta que alguno de los magistrados sumara la cantidad prevista como requisito en la Constitución.

En la primera vuelta se emitieron 33 votos. Cada uno de los once ministros entregó tres tarjetas con los nombres de sus candidatos. En esta etapa, el magistrado Adolfo Aragón fue el primero en alcanzar y superar los ocho votos fijados como mínimo para poder llegar al cargo, pues en la primera ronda le favorecieron once de los 33 emitidos, es decir, fue electo por unanimidad.

En virtud de lo anterior, se tuvo que pasar a una segunda vuelta para elegir a los otros dos consejeros. En ésta fue muy cerrada la votación entre los magistrados José Jesús Torres Morales, Jaime Marroquín y Manuel Ernesto Saloma Vera, quienes alcanzaron 9, 8 y 7 votos, respectivamente, debido a las reglas establecidas, los dos primeros recibieron el nombramiento. Al no haberse registrado empate, no se convocó a una tercera ronda como se esperaba.

Tal y como se había determinado en el Acuerdo número 8/1999, debido a la edad de cada uno de ellos, Adolfo Octaviano Aragón Mendía fue designado para ejercer el cargo de consejero por el

<sup>309</sup> "Aunque no es preciso legalmente que la tengan, y por lo tanto no la tenían en sentido estricto, los jueces de distrito quedaron sin representación en el Consejo de la Judicatura, pues ayer los miembros de la Suprema Corte designaron nuevos integrantes de aquel órgano, y no incluyeron a ningún titular de un juzgado federal", Miguel Ángel Granados Chapa, *Periódico Reforma*, p. 7 A, 6 de julio de 1999.

período que concluye el último día de noviembre del año 2006, Jaime Manuel Marroquín Zaleta, en el 2004, y José Guadalupe Torres Morales, en el 2002.

La experiencia en este proceso de selección de los Consejeros de la Judicatura Federal constituye un avance en el perfeccionamiento de las instituciones que debería ser imitado por la Cámara de Senadores. La Suprema Corte de Justicia de la Nación dio muestra de que sus integrantes deliberan con libertad y convicción, y parece que, en términos generales, lograron dar una imagen de transparencia, objetividad y veracidad, como se lo habían propuesto. Indiscutiblemente ese procedimiento con las bases asentadas siempre será mejor que un sorteo entre los sujetos elegibles, como estaba previsto en un principio al nacer el Consejo de la Judicatura Federal.

Es apremiante reflexionar sobre la conveniencia o inconveniencia de que los Jueces de Distrito ocupen un sitio en el referido órgano de gobierno, meditar si su presencia en realidad es útil, o están preparados para desarrollar la función, porque de lo contrario, al considerar que exclusivamente los Magistrados de Circuito disponen de mayores elementos profesionales y personales para gobernar y administrar al Poder Judicial Federal, la disposición constitucional que prevé la elegibilidad de los primeros se convertirá en letra muerta, y lo mejor sería impulsar una reforma constitucional para desaparecer lo relativo a los jueces de Distrito, o bien, obligar a la Suprema Corte a que el Consejo lo integre, por lo menos, uno de esa categoría.

### 3. *Funcionamiento*

De conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal funcionará en pleno o en comisiones, además tendrá cada año dos períodos de sesiones, el primero comenzará el primer día hábil de enero y concluirá el último día hábil de la primera quincena de julio, el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena de diciembre.

El pleno del Consejo de la Judicatura Federal se integra de siete consejeros, pero bastará la presencia de cinco para que pueda funcionar. Las sesiones del pleno son privadas y existe la posibilidad de citar un período extraordinario de ellas previa solicitud que se presente al Presidente de ese órgano.

Las comisiones del Consejo de la Judicatura serán aquellas que determine el pleno, pero de conformidad con la ley deben existir las siguientes: administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción. Cada comisión se integrará de tres miembros, uno de los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de los designados por el Ejecutivo y el Senado. Cada comisión contará con un presidente y la toma de sus decisiones será por mayoría. Entre las principales atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal encontramos:

- Establecer las comisiones.
- Expedir los reglamentos interiores para las materias de su conocimiento.
- Determinar el número de circuitos del territorio nacional.
- Determinar el número y especialización por materia de los tribunales de circuito (colegiados y unitarios).
- Determinar el número, límites territoriales y especialización por materia de los juzgados de distrito.
- Nombrar, ratificar, adscribir y remover a los magistrados y jueces.
- Acordar las renunciaciones y retiro forzoso de magistrados y jueces.
- Suspender de sus cargos a jueces y magistrados a solicitud de la autoridad judicial.
- Resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de los servidores públicos.
- Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación, el cual se envía al Presidente de la Corte, para que junto al aprobado para ella se remita al Ejecutivo Federal.
- Cambiar la residencia de los juzgados de distrito y de los tribunales de circuito.
- Organizarse internamente.
- Conceder licencias.
- Resolver los conflictos de trabajo suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos, con excepción de los conflictos relativos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus empleados.
- Ejercer el presupuesto de egresos que le corresponde al Poder Judicial de la Federación, con excepción del correspondiente a la Corte y al Tribunal Electoral.

- Emitir acuerdos generales para delegar funciones en las comisiones respectivas.

Por su parte al Presidente del Consejo le corresponde:

- Representar al Consejo.
- Tramitar los asuntos de la competencia del pleno y turnar los expedientes entre sus integrantes.
- Presidir el pleno, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones.
- Despachar la correspondencia oficial del Consejo.
- Vigilar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Consejo.
- Informar al Senado y al Presidente de la República sobre las vacantes de consejeros.
- Otorgar licencias y firmar las resoluciones del pleno.

Conviene ahora señalar que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala en su artículo 88 que para el adecuado funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, contará con los siguientes órganos auxiliares:

- Unidad de Defensoría del Fuero Federal.
- Instituto de la Judicatura.
- Visitaduría Judicial.
- Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

Los titulares de estos órganos deben contar con título profesional legalmente expedido afín de la función que van a desempeñar, experiencia mínima de cinco años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de la libertad mayor de un año.

A continuación se realizará un breve análisis de los órganos auxiliares de referencia, de conformidad con las disposiciones legales que les son aplicables:

#### *Unidad de Defensoría del Fuero Federal*

Se encarga de prestar el servicio gratuito y obligatorio de defensa en el fuero federal, a que se refiere el artículo 20 constitucional

en su fracción IX. Así, corresponde al Consejo de la Judicatura Federal designar por cada tribunal unitario de circuito y juzgado de distrito, cuando menos a un defensor de oficio.

De conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los defensores de oficio, para ser designados como tales, deben reunir los requisitos exigidos a los titulares de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura, órgano al que le corresponde su designación mediante concurso de oposición. Además, la adscripción, promoción y determinación de categoría de los defensores de oficio deberá hacerse de conformidad con las disposiciones generales que dicte el referido Consejo, quien también establecerá los sistemas que permitan evaluar el desempeño y honorabilidad de aquéllos.

La ley señala como obligaciones de los defensores de oficio:

- Representar a los indiciados que no cuenten con un defensor particular;
- Aportar y promover las pruebas y demás actividad procesal que sea necesaria para una eficaz defensa en las etapas del proceso, además vigilar el cumplimiento de las sentencias y obtener para sus defendidos los beneficios que señala la ley;
- Recabar la información necesaria para el éxito de la defensa, y
- Cumplir con las disposiciones que emita el Consejo de la Judicatura Federal.

#### *Instituto de la Judicatura*

Se conoce como el órgano auxiliar en materia de investigación, formación, actualización y capacitación de los miembros del Poder Judicial de la Federación, y de quienes pretendan integrarlo. Su funcionamiento y atribuciones se delimitan por las normas que señale el Consejo de la Judicatura Federal en el reglamento respectivo.

El órgano auxiliar de referencia cuenta con un Comité Académico que presidirá su director y se integra además por, cuando menos, ocho miembros designados por el Consejo de la Judicatura Federal, los que duran en su cargo dos años mínimo y máximo cuatro. Este comité se encarga de determinar los programas de investigación, preparación y capacitación de los alumnos del Instituto, los mecanismos de evaluación y rendimiento, la elaboración de los proyectos de reglamentos del Instituto y la participación en exámenes de oposición.



Los programas del Instituto deben buscar el desarrollo, perfeccionamiento en el conocimiento y las habilidades necesarias para el ejercicio correcto de la función judicial.

Por otra parte es de señalar que el Instituto de la Judicatura lleva a cabo cursos de preparación para los exámenes correspondientes a las distintas categorías de la carrera judicial, además de que cuenta con un área de investigación que debe realizar estudios necesarios para mejorar la función del Poder Judicial de la Federación.

#### *Visitaduría Judicial*

Se encarga de inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, además de supervisar las conductas de sus integrantes.

Sus funciones se realizan por los visitadores quienes representan al Consejo de la Judicatura Federal. Para ser visitador se requiere:

- Ser mayor de treinta y cinco años de edad;
- Gozar de buena reputación;
- No haber sido condenado por delito con pena privativa de la libertad mayor de un año, y
- Tener título de licenciado en derecho y una práctica profesional de cuando menos diez años.

La designación de los visitadores la realiza el propio Consejo de la Judicatura Federal mediante concurso de oposición, y también a este órgano le corresponde establecer los sistemas que permitan evaluar la conducta y desempeño de los visitadores.

Los visitadores, deben inspeccionar de manera ordinaria los tribunales de circuito y los juzgados de distrito cuando menos dos veces por año, prohibiéndose por la ley que un visitador inspeccione los mismos órganos por más de dos años, con lo que se busca la transparencia en su labor. Además se prevé que las visitas serán comunicadas al titular del órgano a visitar para el efecto de que se hagan públicas y pueda asistir todo aquel interesado a manifestar sus quejas o denuncias, tal disposición si bien es correcta desde el punto de vista que señala la ley, pero tiene el aspecto criticable de poner sobre aviso al órgano a inspeccionar, con lo que se le otorga un margen de acción para erradicar fallas existentes.

Los visitadores, al realizar su función, entre otras obligaciones deben: solicitar la lista del personal del órgano visitado para comprobar su asistencia; verificar que los valores estén guardados conforme a la ley; comprobar que se encuentran asegurados los instrumentos y objeto del delito; revisar los libros de gobierno; hacer constar los números de asuntos que hayan ingresado al órgano visitado durante el tiempo que comprenda la visita; examinar los expedientes que consideren necesarios para determinar si se tramitan conforme a la ley, etcétera.

De la visita realizada debe levantarse un acta circunstanciada, en la que conste el desarrollo de la misma, así como las quejas y denuncias realizadas, las manifestaciones que los interesados quisieran realizar, además de ser firmadas por el juez o magistrado que corresponda y por el visitador. El acta levantada se entrega al titular del órgano visitado y al secretario ejecutivo de disciplina, y en caso necesario, éste da vista al Consejo de la Judicatura Federal, el cual puede ordenar, al igual que el citado secretario ejecutivo de disciplina, la celebración de visitas extraordinarias o la integración de comités de investigación, siempre que existan elementos que hagan presumir irregularidades cometidas por un magistrado de circuito o un juez de distrito.

#### *Contraloría del Poder Judicial de la Federación*

Este órgano auxiliar ejerce las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rigen a los órganos, servidores públicos y empleados del Poder Judicial de la Federación, con excepción de aquellos que pertenecen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De acuerdo con el artículo 104 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, son atribuciones de la Contraloría:

- Vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por el Consejo de la Judicatura Federal;
- Comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos;

- Llevar, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación;

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

- Las demás que se le determinen en leyes, reglamentos y acuerdos generales.

#### E) Logros y retrocesos respecto de esta figura

##### Logros

1. La existencia de un órgano encargado precisamente de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. Estas tareas no distraen a los Ministros en su trascendente función jurisdiccional.

3. Propicia un mejor control de la administración de los bienes y presupuesto destinado al Poder Judicial.

4. Procedimientos transparentes y objetivos en la designación de jueces de distrito y magistrados de circuito.

5. Evaluaciones permanentes de las actividades jurisdiccionales que se presentan en los juzgados de distrito, tribunales colegiados y unitarios de circuito.

##### Retrocesos

1. La designación de dos consejeros por parte del Senado y uno del Presidente de la República.

2. En general, el procedimiento de selección de todos sus integrantes se opone al principio de la carrera judicial, situación que los coloca en una debilidad moral para calificar los ascensos y nombramientos. Sobre todo, fue muy notorio hasta antes de la reciente reforma constitucional de 11 de junio de 1999 que aún los integrantes de la judicatura, como lo son los jueces de distrito y magistrados

de circuitos se tenían que someter a la insaculación para ocupar estos cargos, lo que impedía que el mejor o con más aptitudes ocupe ese lugar de tal jerarquía.<sup>310</sup>

3. El engrosamiento del aparato administrativo en el Poder Judicial de la Federación.

4. El descontento por parte los auténticos integrantes de la judicatura de que extraños al poder revisen el trabajo jurisdiccional del cual poco conocen.

Con el único propósito de ilustrar cómo ha evolucionado en su compleja tarea el Consejo de la Judicatura Federal, en lo que respecta a la relación con los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, es necesario examinar uno de los episodios que por un momento se pensó sería el parteaguas en la independencia de los juzgadores frente al citado órgano administrativo. En septiembre de 1997, los titulares de los Juzgados y Tribunales federales fueron comunicados de la circular 16/97, cuyo contenido, por su importancia se transcribe:

#### Circular No. 16/97

Dirigido a magistrados de Circuito y jueces de Distrito.

El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por unanimidad de siete votos, acordó, en sesión celebrada el día diecisiete del mes en curso, librar una circular a los jueces de Distrito y magistrados de Circuito, en los siguientes términos:

Dada la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y la independencia e imparcialidad de sus miembros, se recuerda a los señores jueces y magistrados que las reuniones de trabajo para el análisis y consideración de la actividad jurisdiccional, con personas ajenas al Poder Judicial de la Federación, deben estar autorizadas y, en su caso, supervisadas por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Esta instrucción no comprende a las actividades académicas que desarrollan los funcionarios jurisdiccionales, con apoyo en lo señalado por el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>310</sup> "Esta insaculación, que comprende a todos los funcionarios judiciales ya mencionada, puede originar que los nombramientos del aludido Consejo recaigan en jueces de Distrito y magistrados de Circuito ineptos, deshonestos, pusilánimes y sin reputación alguna...", Burgoa Orihuela, Ignacio, *Evaluación crítica a la reforma judicial federal zedillista*, op. cit., p. 56.

Solicito a usted envíe el acuse de recibo relativo a esta comunicación.

México, D. F., a 17 de septiembre de 1997.

Atentamente

El Secretario Ejecutivo del Pleno y Carrera Judicial.

El contenido de este documento, que en otras palabras implicaba la instrucción a Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito de abstenerse de manifestar su visión sobre la actividad jurisdiccional con personas ajenas al Poder Judicial de la Federación, salvo las actividades académicas que por mandato constitucional están permitidas a dichos funcionarios, causó alarma e indignación a sus destinatarios, pues ello entrañaba la idea de aniquilar la libertad de expresión en uno de los temas más delicados de todo el Poder Judicial Federal: la crítica y reflexión dentro de la propia estructura de gobierno de dicho poder.

Esta circular, a la que algunos funcionarios judiciales y medios de comunicación bautizaron como la "ley mordaza", empezó a preocupar a los servidores públicos quienes en su encargo de velar por los derechos fundamentales de los gobernados, entre ellos, la libertad de manifestarse públicamente, eran excluidos de tan elemental garantía sin ningún sustento constitucional o legal; paradójicamente, las personas extrañas a la institución quienes en última instancia eran los menos legitimados por desconocer la realidad imperante al interior del Poder Judicial, disponía de la libertad de crítica, en muchas ocasiones sin fundamentos.

Debe señalarse que a los pocos días, se publicó el Acuerdo General Conjunto del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal número 1/1997, que crea la Comisión Conjunta para Garantizar y Fortalecer la Autonomía de los Órganos e Independencia de los Integrantes del Poder Judicial de la Federación.<sup>311</sup> Este documento puede considerarse como el antídoto que contrarrestó, sin que se hiciera alusión a la circular 16/97, ya que de su cuarto y quinto considerandos expresan:

CUARTO. Dentro del ámbito de la independencia irrestricta de los juzgadores se reafirma el respeto a todas aquellas acciones individuales o colectivas, así como a las diversas formas de organización o asociación que tengan como propósito el mejoramiento de la función jurisdiccional que a todos interesa;

QUINTO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal refrendan su compromiso institucional y ratifican que la unidad de propósitos y finalidades ha sido el signo distintivo de la relación de colaboración entre ambos órganos;...

Definitivamente, cualquier sospecha de que se fuera a invadir la independencia de jueces y magistrados quedó resuelta con el acuerdo anterior, sobresaliendo la experiencia de la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como auténtico guardián de la dignidad e integridad de los juzgadores, en que se dejó entrever que la fuerza del Poder Judicial se logra con la unidad de todos sus integrantes, sin importar la jerarquía, y ello obviamente, en beneficio de la función jurisdiccional.

<sup>311</sup> Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 10 de noviembre de 1997.