



UNIVERSIDAD LATINA S.C.

**INCORPORADA A LA U.N.A.M.
FACULTAD DE DERECHO.**

**“EL CONSEJO DE JUDICATURA FEDERAL Y LA
CREACIÓN DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO.”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

L I C E N C I A D O E N D E R E C H O

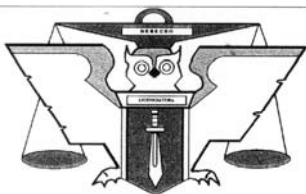
P R E S E N T A :

CLAUDIA TORRES FLORES.

ASESOR: MTRO. JOSÉ AURELIO ZALDÍVAR VÁZQUEZ.

MEXICO, D. F.

2006.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Para Eduardo, Joan Carlo y Luis Ángel, integrantes de la gran familia Torres Flores, espero que esto los impulse a superarse y que culminen todos sus anhelos, sientan este triunfo como suyo, gracias por ser mis mejores amigos, por su incondicional amor, pero sobre todo por ser mis hermanos, saben que en mí siempre tendrán a su Emy que los cuide y los apoye.

Agradecimientos.

A mis abuelitos Jesús, Mariquita, Kiki y Papito, quienes con sus sabios consejos me formaron como una gran mujer, gracias por todo su amor, su apoyo incondicional y por iluminarle en mi camino, pero sobre todo mil gracias por ser mis ángeles de la guarda que siempre me acompañan. Algún día estaremos nuevamente juntos.

A mis padres por darme la vida, por ser los escultores de mi espíritu, sus vidas son maestras de las mías, el amor y el apoyo incondicional que me han dado son mi fuerza y mi alegría. Este proyecto es como un testimonio de mi infinito aprecio y agradecimiento por toda una vida de esfuerzos y sacrificios que han dado para mí. Deseo de todo corazón que mi triunfo como mujer y profesionalista lo sientan como el suyo propio. Con amor, admiración y respeto. A ustedes les debo más que tanto: TODO.

A los Jueces de Distrito Licenciados Martha Sánchez Alonso y Ángel Ponce Peña, titulares de los entonces Juzgados Vigésimo Segundo y Quinto de Distrito Itinerantes respectivamente, personas sumamente maravillosas y valiosas, gracias por creer en mí y darme la oportunidad de laborar en sus equipos, de ustedes aprendí muchísimo.

A mi asesor y amigo Licenciado José Aurelio Zaldivar Vázquez, por ser antes que nada una gran persona, mil gracias por haber creído en mí con este proyecto de tesis y por toda la paciencia, apoyo y enseñanza que me brindó al momento de su desarrollo, que Dios siempre lo bendiga.

A la Universidad Latina y Profesores que laboran en ella, porque gracias a su paciencia, comprensión y enseñanza que me dieron formaron en mí una gran profesionista.

Aletz, mi cómplice, mi todo, sabes que sin ti, este proyecto jamás lo hubiera pulido, gracias por cuidarme y protegerme en la vida, tu valentía me inspira, tu fortaleza me sostiene, tu amor me salva.

Concluyo ofreciendo una disculpa a la Familia Torres Flores (esto incluye a mi amado Josh y a March), amigos y compañeros por el tiempo que deje de compartir con ustedes al momento de haber desarrollado este proyecto de tesis.

EL CONSEJO DE JUDICATURA FEDERAL Y LA CREACIÓN DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO.

Introducción.	1
CAPITULO I.	
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL	
1.1 Origen de los Instrumentos de Administración de los Órganos Jurisdiccionales.	5
1.1.1. Europa continental.	6
1.1.2. Francia.	7
1.1.3. Italia.	9
1.1.4. Portugal.	10
1.1.5. España	11
1.1.6. América Latina.	13
1.1.7. Perú.	13
1.1.8. Colombia.	15
1.1.9. Argentina.	16
1.10. México.	17
1.10.1. Modelo tradicional del gobierno y administración de los tribunales.	22
1.2. Modelos de la Administración del Poder Judicial.	26
1.3. Reforma Constitucional de 1994 y creación del Consejo de la Judicatura Federal.	29
1.4. Reforma de 1999 al Consejo de la Judicatura Federal.	32
CAPITULO II	
EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL DE MEXICO.	
2.1. Significado gramatical de Consejo, Judicatura y Federal.	36
2.2. Naturaleza Jurídica del Consejo de la Judicatura Federal.	38
2.3. Integración del Consejo de la Judicatura Federal.	40
2.4. Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal.	40
2.5. Funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal.	44
2.5.1. El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.	45
2.5.2. Las Comisiones del Consejo de la Judicatura Federal.	47
2.6. Órganos Auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal.	48
2.6.1. Instituto de la Judicatura Federal.	49
2.6.2. Visitaduría Judicial.	50
2.6.3. Instituto Federal de Defensoría Pública.	52
2.6.4. Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles (IFECOM).	53
2.6.5. Contraloría del Poder Judicial de la Federación.	54
2.7. Consejeros de la Judicatura Federal.	55
2.7.1. Procedimiento de Insaculación.	57
2.7.2. Críticas en relación a los Consejeros de la Judicatura Federal.	58
2.8. La Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal.	60

**CAPITULO III.
EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, DESARROLLO
INSTITUCIONAL Y CAMBIO CULTURAL.**

3.1. Estado y cultura.	65
3.1.1. Noción de Estado.	68
3.1.2. Noción de cultura de la legalidad y cultura jurídica.	70
3.2. La forma de Gobierno en México.	82
3.2.1. Poder Ejecutivo.	84
3.2.2. Poder Legislativo.	85
3.2.3. Poder Judicial.	87
3.3. La ética en la función judicial.	97
3.3.1. El papel del Poder Judicial en la transición a la democracia.	104
3.4. Los métodos complementarios de solución de conflictos.	107
3.5. Acceso a la justicia antes y después de la instalación de los Juzgados de Distrito Itinerantes.	112

**CAPÍTULO IV.
LA CREACIÓN DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO ITINERANTES COMO
FACULTAD DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.**

4.1. Creación de los Juzgados de Distrito Itinerantes.	126
4.2. Primera etapa de los Juzgados Itinerantes.	131
4.2.1. Integración y Funcionamiento.	134
4.2.2. Ubicación.	141
4.3. Segunda etapa de los Juzgados Itinerantes.	142
4.3.1. Integración y Funcionamiento.	144
4.3.2. Ubicación.	147
4.4. ¿Hubo eficacia en los Juzgados de Distrito Itinerantes?.	148

CONCLUSIONES	154
BIBLIOGRAFÍA	158

INTRODUCCIÓN.

La dinámica de la sociedad mexicana, indudablemente, se ha acelerado como consecuencia de la mayor complejidad adquirida por el entramado de las relaciones sociales en una Nación de más de 100 millones de habitantes y la influencia exógena del fenómeno globalizador.

Como resultado del incremento en la madurez democrática del pueblo mexicano y seguramente como respuesta a su confianza en las instituciones encargadas de impartir justicia en el ámbito federal (medio idóneo para resolver las controversias y para obtener la protección de las garantías individuales que nuestra Carta Magna consigna), las cargas de trabajo en los diversos órganos jurisdiccionales federales se han incrementado de manera notable y constante, lo que de alguna manera dificulta el cumplimiento oportuno y eficaz de la impartición de justicia que, como imperativo, se establece en el artículo 17 de nuestra Constitución Federal, pues en la mayoría de los casos el acudir a una instancia jurisdiccional para resolver un conflicto de intereses, implica que el resultado de tal excitativa no se obtendrá en un tiempo breve debido a la gran cantidad de trabajo que presentan los Juzgados de Distrito, ya sea la materia civil, la administrativa, la laboral, la penal o la de procesos penales, pues se requiere de la realización de ciertas formalidades o actuaciones tendientes a cumplir los presupuestos básicos de todo procedimiento judicial o jurisdiccional, lo que produce una tardanza necesaria para lograr la solución del conflicto.

Estas y otras causas han hecho que el Estado pierda paulatinamente eficacia para garantizar plenamente las garantías de seguridad jurídica y acceso a la justicia.

Es por ello, que en este marco de necesidades se determina la urgente creación e instalación de nuevos órganos jurisdiccionales que permitan atender de manera pronta, completa e imparcial las cargas de trabajo sin descuidar la calidad de las resoluciones.

La creciente judicialización de la vida social requiere, a la vez, de mayor autonomía del sistema judicial, así como de nuevos mecanismos de control y responsabilidad sobre el mismo. Muestra de lo primero es la difusión del órgano de autogobierno del Poder Judicial, denominado Consejo de la Judicatura Federal, como un organismo responsable de la administración de la carrera judicial, de la disciplina de los funcionarios judiciales e incluso, de la administración de los tribunales, así como el perfeccionamiento progresivo de las garantías judiciales.

A este respecto, señala el artículo 94 de la Constitución que "la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes". De tal forma que, desde 1994, existe en México un órgano especializado que se encarga de proveer lo necesario para el debido funcionamiento de los órganos jurisdiccionales federales y de cubrir los aspectos de vigilancia y disciplina de los mismos.

Y es precisamente por eso, que dentro de sus múltiples funciones y facultades del Consejo de la Judicatura Federal ideó por acuerdo 35/2003 la creación de los Juzgados de Distrito Itinerantes, ello con la finalidad de hacer menos grave esa tardanza necesaria en la impartición de justicia, órganos dotados con las mismas facultades de un juzgado federal, capaces de resolver asuntos de cualquier materia y grado de complejidad, evitando tanto la demora al momento de dictar la respectiva sentencia por parte de los juzgados de origen, como el causarle un daño irreparable al peticionario de garantías por el simple transcurso del tiempo necesario para la substanciación y resolución del proceso.

Siendo de suma importancia destacar que los servidores públicos encargados de la impartición de justicia, es decir los jueces federales, son funcionarios de carrera, altamente capacitados, que llegaron a ese cargo por sus conocimientos y recto comportamiento, pues en sus manos se encuentra

determinar el destino de otros hombres, y requieren necesariamente que reúna las máximas condiciones cognoscitivas, responsabilidad, honestidad, preparación, estudio y sobre todo, humildad para conocer y aplicar la ley de manera creadora.

Con la presente tesis, pretendo hacer ver que los Juzgados de Distrito Itinerantes, son órganos que si bien es cierto, no son equiparados a un juzgado federal (ya sea por el numero de personal, por las instalaciones, por las actividades que únicamente realizan, etc.), lo cierto es, que con su apoyo han ayudado a juzgados que tienen un exceso de rezago en los expedientes que se encuentran listos para el dictado de su respectiva sentencia, y que por los excesos de trabajo que se presentan en los mismos no se puede dictar la misma a tiempo, retardado inclusive en ocasiones hasta mas de tres meses un expediente por parte de juez para resolver el asunto, además es de suma importancia hacer notar que se cuenta con funcionarios públicos capaces de resolver cualquier tipo de controversias que se suscite en un asunto, pues el propio Consejo se encarga por medio de un concurso de oposición libre de seleccionar de manera cuidadosa quien desempeñara tan noble cargo.

Es necesario a mi consideración, que esta figura, es decir los Juzgados de Distrito Itinerantes siga existiendo en aquellos Circuitos donde las cargas de trabajo son excesivas y se establezcan de manera temporal mientras ayudan a regularizar a los Juzgados de Distrito y de esa forma los asuntos tengan una resolución más rápida, pronta y expedita.

La presente investigación se compone de cuatro capitulos, en el primero se aborda la historia del Consejo de la Judicatura Federal, con el objeto de tener una visión integral el mismo desde sus orígenes y así ver como ha ido evolucionando el citado Consejo a través del tiempo.

El segundo capitulo aborda la naturaleza, atribuciones, facultades y funcionamiento, tanto en Pleno como en Comisiones del Consejo de la Judicatura

Federal, así como los Órganos auxiliares del mismo que hacen posible su fin, incluyo también a los Consejeros de la Judicatura Federal, su designación y requisitos, mencionando algunas características del propio presidente de ese alto órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación.

En el tercer capítulo, hablo de cómo a lo largo de estos años el Consejo de la Judicatura Federal ha tenido un desarrollo institucional y la forma en que ha intentado inyectar a los miembros del Poder Judicial de la Federación una cultura de la legalidad así como una cultura jurídica, de igual forma pretendo hacer ver, que la única forma de dirimir cualquier tipo de controversia suscitada entre las partes es a través de los órganos jurisdiccionales, lo cuales se regirán para la impartición de justicia con apego a las normas establecidas, tocando como tema principal el artículo 17 constitucional.

El cuarto capítulo es el tema central de la presente investigación, pues se habla de datos sumamente alarmantes al observar los pocos Juzgados de Distrito a nivel Federal que existen a lo largo de la República Mexicana para la inmensa población que somos y que el presupuesto que se le otorga al Poder Judicial de la Federación para poder subsanar las necesidades de cada órgano jurisdiccional es mínimo y finalmente se estudia la figura de los Juzgados de Distrito Itinerantes, su organización, funcionamiento y la eficacia que tuvieron, llegando a la conclusión que su existencia es de suma importancia para ayudar a combatir el rezago de los Juzgados Federales.

CAPITULO I.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.

SUMARIO: 1.1 Origen de los Instrumentos de Administración de los Órganos Jurisdiccionales. 1.1.1. Europa continental. 1.1.2. Francia. 1.1.3. Italia. 1.1.4. Portugal. 1.1.5. España. 1.1.6. América Latina. 1.1.7. Perú. 1.1.8. Colombia. 1.1.9. Argentina. 1.10. México. 1.10.1. Modelo tradicional del gobierno y administración de los tribunales. a) Sinaloa. b) Coahuila. 1.2. Modelos de la Administración del Poder Judicial. 1.3. Reforma Constitucional de 1994 y creación del Consejo de la Judicatura Federal. 1.4. Reforma de 1999 al Consejo de la Judicatura Federal.

1.1. Origen de los Instrumentos de Administración de los Órganos Jurisdiccionales.

Después de la segunda guerra mundial, que fue una etapa pletórica de cambios y modificaciones sustanciales en todos los ámbitos de la vida social, se tuvo que dar la necesidad de introducir modificaciones a los ordenamientos jurídicos. Entre estas modificaciones se crearon instrumentos que permitieran organizar, administrar y vigilar los nuevos órganos jurisdiccionales, ya que los tradicionales habían demostrado su insuficiencia frente a nuevas exigencias contemporáneas.

En este contexto podemos señalar dos grandes sistemas de gobierno y administración de los tribunales, el de carácter angloamericano o de common law, que se apoya en un criterio de independencia de los propios jueces y tribunales y encomienda dichas funciones a los organismos judiciales de mayor jerarquía. El otro sistema es el que ha predominado en Europa Continental, en los cuales se atribuyen los aspectos más importantes de la selección, nombramiento y fiscalización de los órganos jurisdiccionales a una dependencia del ejecutivo, es decir, Ministerio de Justicia.¹

¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor, *Cuadernos para la Reforma de la Justicia*, U.N.A.M., México 1996. p. 11.

América Latina fue experimentando paulatinamente una combinación de ambas corrientes, ya que si bien es cierto otorgó facultades importantes de gobierno y administración a los tribunales, también lo es, que estableció Ministerios o Secretarías de Justicia que compartía con el organismo judicial estas funciones, con lo cual se producía repentinamente interferencias en sus respectivas esferas. Luego entonces, surgieron los llamados Consejos Superiores de la Magistratura o de la Judicatura, como organismos que limitaron los poderes tradicionales de los Ministerios de Justicia y encomendaron a los tribunales las facultades esenciales de su administración.

1.1.1. Europa Continental.

En los años subsecuentes del término de la segunda guerra mundial se introdujeron organismos denominados Consejo de la Magistratura o de la Judicatura, ello con la finalidad de limitar algunas facultades de los Ministerios de Justicia, considerados como obstáculos para el ejecutivo en el funcionamiento de los tribunales, afectando su independencia.

Estos consejos – bien señala Giovanni Giacobbe – hacen a un lado al aparato burocrático del Estado para transformarlo en un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder. Es un régimen de autogobierno. Lo que se persigue con su creación es garantizar que la carrera judicial sea una realidad y que la designación, promoción, adscripción y responsabilidad de los jueces responda a un sistema objetivo de méritos que fortalezca su independencia.²

En este apartado presentaré algunas notas de derecho comparado sobre los sistemas de organización de los Consejos de la Judicatura por lo que respecta sólo en algunos países.

² CARPIZO, Jorge, *Nuevos Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, México 2000, p. 478.

1.1.2. Francia

País que cuenta con una rica historia en los rubros de democracia y libertad, quien nos hereda lo que ha sido el parteaguas para el mundo entero: “La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano”, documento que expone premisas con vocación universal que proclama la libertad individual y enuncia principios judiciales básicos: la legalidad y la irretroactividad de la ley.

El organismo de gobierno y administración de los tribunales fue establecido por la Constitución francesa el 27 de octubre de 1946, que consagró en el Título IX, artículos 83-84, al Consejo Superior de la Magistratura, integrado inicialmente por catorce miembros, presididos por el Presidente de la República y como vicepresidente el Ministro de Justicia; otros seis integrantes titulares y suplentes, los cuales eran designados por un periodo de seis años por la Asamblea Nacional, por la mayoría de dos tercios, pero no entre sus miembros. Habían otros seis miembros, cuatro de los cuales y sus suplentes debían tener calidad de Magistrado, como representantes de las diversas categorías de funcionarios judiciales y otros dos nombrados por el Presidente de la República, siendo miembros del personal judicial.

Inicialmente sus facultades fueron proponer los candidatos a Magistrados y Jueces al Presidente de la República y vigilar la independencia de los mismos; administrar los tribunales judiciales, así como dictar medidas disciplinarias. Sin embargo, la experiencia de este organismo no fue satisfactoria en virtud de que existía un privilegio de los miembros designados por el parlamento y el gobierno en relación con los miembros de la judicatura, lo que se tradujo con frecuencia en graves atentados a la independencia del Poder Judicial.³

De tal forma que en el año de 1958, fue modificada la Constitución francesa de la Quinta República en relación con su Consejo, reduciendo a once sus miembros: el Presidente de la República, el Ministro de Justicia (como presidente

³ FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor. Op. cit. p. 15.

y vicepresidente respectivamente) y nueve miembros designados por el Poder Ejecutivo, por un período de cuatro años, designados de la siguiente manera:

- Tres pertenecían a la Corte de Casación y entre ellos debía haber un abogado general;
- Tres Magistrados de otras categorías;
- Un Consejero del Estado; y,
- Los dos últimos debían ser personas de prestigio no pertenecientes al Poder Judicial.⁴

Asimismo, sus facultades fueron objeto de reforma en la siguiente tesitura: proponer los candidatos para Magistrados de la Corte de Casación y el primer Presidente de las Cortes de Apelación al Presidente de la República; dar su opinión respecto de las propuestas hechas por el Ministro de Justicia de otros cargos judiciales, así como imponer correcciones disciplinarias a Magistrados y Jueces.

La reforma constitucional de 19 de julio de 1993 modificó de manera importante la integración del Consejo Superior de la Magistratura, en su artículo 65, ahora dicho Consejo se integraba de la siguiente manera:

- Presidente de la República (como presidente del órgano).
- Ministro de Justicia (como vicepresidente del órgano).
- Dos secciones con distintos ámbitos de competencia (la primera sección era competente respecto de los magistrados judiciales y la segunda respecto de los magistrados del Ministerio Público, dependientes éstos últimos al Ministerio de Justicia).

Cada sección se integraba por doce miembros, la sección competente respecto a los Magistrados Judiciales estaba compuesta además del Presidente

⁴ Ibidem, p. 16.

de la República y del Ministro de Justicia, por cinco Magistrados Judiciales y un Magistrado del Ministerio Público (electos entre ellos y designados por el Presidente de la República), por un Consejero de Estado y por tres personas distinguidas que no pertenecieran al orden judicial ni al parlamento.

La composición de la otra sección era prácticamente la misma, a diferencia de que la relación entre los Magistrados Judiciales y Magistrados del Ministerio Público se invierte. Es pertinente aclarar que el Presidente de la República y el Ministro de Justicia participaban en las dos secciones.⁵

1.1.3. Italia.

Bajo la influencia del Consejo francés de 1946 y con bases en sus propios antecedentes, la Constitución italiana de 1948 introduce el Consejo Superior de la Magistratura, el cual fue reglamentado hasta 1958 y culminaron con las de 1975 y 1981.

Dicho Consejo italiano se integraba por treinta y tres miembros distribuidos de la siguiente manera: el Presidente de la República; el Presidente y el Fiscal de la Corte de Casación; dos terceras partes, es decir veinte de los miembros eran elegidos en forma directa por los Magistrados ordinarios de entre el personal de diversas categorías judiciales y la otra tercera parte era elegida por el Parlamento entre profesores de materias jurídicas y abogados con quince años de ejercicio profesional.⁶

Entre sus facultades destacan las que se refieren al estatus de los Jueces y Magistrados, pues resolvían sobre la incorporación de nuevos juzgadores, los destinos a plazas o a funciones, traslados, ascensos, así como al nombramiento o revocación de jueces honorarios, o de expertos que formaban parte de algún

⁵ Ibidem, pp. 16-17.

⁶ Ibidem, p. 18.

órgano jurisdiccional. También correspondía imponer sanciones disciplinarias a Jueces y Magistrados, dichas sanciones eran por orden de gravedad que iban desde la amonestación, pérdida de antigüedad, hasta la remoción y destitución de su cargo.⁷

1.1.4. Portugal.

La innovación del Consejo Superior de la Magistratura en esta nación se estipuló en la Constitución de 1976; inicialmente se integró exclusivamente con Jueces y como miembros de oficio los Presidentes del Tribunal Superior de Justicia y de los Tribunales de Apelaciones y los restantes electos tanto por los Jueces de apelación como los de primera instancia, de igual forma habían cuatro funcionarios judiciales.

Dentro de sus facultades, se encuentra la adscripción, promoción, transferencia y medidas disciplinarias dentro del gremio de los juzgadores.

Ahora bien, la segunda etapa de la institución portuguesa, se desarrolla tan sólo un año después de su creación, en 1977 se le atribuye el carácter de Órgano Superior de Gestión y Disciplina del Organismo Judicial. Su composición es modificada, perteneciendo miembros de ex officio como el Presidente de la República; el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia; los Presidentes de los Tribunales de Apelación; y el Promotor de Justicia; así como cuatro miembros designados por la Asamblea Nacional; dos Jueces del Supremo Tribunal de Justicia; seis Jueces ordinarios y cuatro funcionarios judiciales.

Sus facultades eran nombrar, promover, transferir, exonerar y apreciar los méritos profesionales de Magistrados y Jueces; ejercer acciones disciplinarias, ordenar encuestas e investigaciones sobre los servicios judiciales, así como

⁷ Ibidem, p. 19.

proponer al Ministerio de Justicia las providencias legislativas para la eficacia y perfeccionamiento de las instituciones judiciales.⁸

Existe una tercera etapa que se inició cuando la Constitución portuguesa sufrió una profunda revisión mediante la Ley Constitucional 1/82, del 30 de septiembre de 1982, en cuyo artículo 220 de la Constitución fija una nueva composición del Consejo Superior de la Magistratura y que es presidido por el Presidente del Tribunal Supremo, forman parte de él, además, dos vocales designados por el Presidente de la República, de los cuales uno debe ser Magistrado judicial; siete vocales electos por la Asamblea de la República; y siete Jueces electos por sus pares según el principio de representación proporcional. Dentro de sus facultades estaban la de adscripción, traslado y promoción de los Jueces, así como el ejercicio de la acción disciplinaria.⁹

1.1.5. España.

El Consejo General del Poder Judicial de España, es uno de los mejores antecedentes del proyecto de iniciativa que creó el Consejo de la Judicatura Federal en México.

En sus artículos 112.2 y 112.3, se estableció el concepto del referido Consejo General, considerándolo como el órgano de gobierno del Poder Judicial con jurisdicción en todo el territorio nacional. Estaba integrado por el Presidente del Tribunal Supremo que presidía el Consejo General del Poder Judicial; y por veinte miembros nombrados por el Rey, doce eran entre Jueces y Magistrados de todas las categorías; cuatro entre abogados, y otros juristas propuestos por la Cámara Baja; los cuatro miembros restantes, a propuesta de la Cámara Alta.¹⁰

⁸ MELGAR ADALID, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, Editorial Porrúa, México 2000, p. 63.

⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor. Op. cit. p. 21.

¹⁰ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, Editorial Porrúa, México 2000, p. 216.

Los integrantes del Consejo General del Poder Judicial recibían el nombre de vocales. En cuanto a sus leyes reglamentarias existió la de enero de 1980 que reglamentó en sus orígenes al citado Consejo, la cual fue abrogada en 1985, en donde se distinguió la naturaleza de los vocales de origen judicial y no judicial. Doce vocales de origen judicial eran electos entre los Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales; ocho de origen no judicial, electos cuatro por el Congreso y cuatro por el Senado, entre abogados y juristas de reconocida calidad y experiencia mayor a quince años en el ejercicio de su profesión.

El Consejo General del Poder Judicial según la ley de 1985, estaba integrado por el Presidente del Consejo; doce vocales electos por el Congreso, seis por cada cámara y por mayoría de tres quintos de entre los Jueces y Magistrados; ocho vocales electos del mismo modo, cuatro por cada cámara, de entre abogados y juristas de distinguida calidad y con más de quince años en el ejercicio de su profesión.

El referido Consejo tenía como funciones principales:

- 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, juzgadores y tribunales, así como la necesidad del propio poder.
- Potestad reglamentaria.
- Elaboración de una relación anual que suministre al gobierno los datos sobre los medios que necesiten 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.¹¹

En cuanto a su estructura interna, se integraba por: Presidente, Vicepresidente, Comisión Permanente, Comisión Disciplinaria, y Comisión de Calificación.

1.1.6. América Latina.

Los primeros intentos que se hicieron en los ordenamientos Latinoamericanos para introducir nuevos instrumentos de gobiernos y administración de los tribunales, inspirados en cierta manera en los organismos establecidos en las legislaciones de Europa continental, sentaron las bases para una evolución posterior.¹²

1.1.7. Perú.

El 23 de diciembre de 1969, el gobierno militar emitió el Decreto Ley que creó el llamado Consejo Nacional de Justicia, con el objeto de moralizar la administración de justicia, asegurar la dependencia del Poder Judicial, así como la idoneidad de su persona. A dos años de su creación, es modificado en el año de 1971, quedando con diez delegados, dos designados por Poder Ejecutivo, dos por el Poder Legislativo, dos por el Poder Judicial, uno nombrado por la Federación Nacional del Colegio de Abogados, uno por el Colegiado de Abogados de Lima y uno por cada programa Académico de Derecho de las dos Universidades Nacionales más antiguas de Perú.¹³

Entre sus facultades eran elegir a los Magistrados: del Poder Judicial de la República, del fuero Agrario y del fuero privativo del Trabajo; evaluar la labor de

¹¹ Ibidem, p. 218.

¹² FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor. Op. cit. p. 33.

¹³ Ibidem, p. 34.

los Magistrados del Poder Judicial, así como iniciar proceso disciplinario en contra de los mismos, de los del fuero agrario y del trabajo y de los Jueces coactivos; asimismo, tenían que asumir la responsabilidad de estudiar y proponer la reforma de los códigos y leyes orgánicas que les solicitaran los poderes del Estado.

El Consejo se mantuvo en vigencia hasta el año de 1979, cuando se modificó sus funciones y estructura, denominándolo Consejo Nacional de la Magistratura Peruana, que duró más de una década, integrándolo por siete miembros: el Fiscal de la Nación que ocupa la presidencia del Consejo; dos Consejeros designados por la Corte Suprema de Justicia; uno nombrado por la Federación Nacional de Colegiados de Abogados de Perú y otro por el Colegio de Abogados de Lima; y los dos Consejeros nombrados por las Facultades de Derecho de las Universidades más antiguas del país.

También sus funciones fueron reformadas, pues ya no podía imponer correcciones disciplinarias ya que únicamente tenía competencia para tramitar las denuncias sobre la actuación de los Magistrados y le correspondía a la Corte Suprema de Justicia, decidir sobre las sanciones correspondientes.

En el año de 1993 una nueva Constitución faculta al Consejo Peruano la investidura de órgano autónomo e independiente.

Su integración era de siete Consejeros, elegidos; uno por los miembros titulares de la Corte Suprema; uno por los miembros titulares de la Junta de Fiscales Supremos; uno por los Colegios de Abogados del país, dos elegidos por los demás colegios profesionales; uno por los rectores de las universidades nacionales y el otro por los rectores de las universidades privadas.

Sus facultades eran seleccionar, nombrar, ratificar (cada siete años), y destituir a Jueces y Fiscales, con excepción de los provenientes de elección popular. El Consejo Peruano no desempeñaba funciones de gobierno y

administración de los Tribunales, estas funciones se encomendaban a los Consejos Ejecutivos que dependían de los propios órganos jurisdiccionales.¹⁴

1.1.8. Colombia.

Se encuentra el decreto número 2798 del 21 de octubre de 1955, que estableció el Consejo Superior de la Magistratura, mismo que en 1972 fue transformado en el Tribunal Disciplinario y es el año de 1979 que aparece un intento de establecer un órgano de administración y gobierno, pero esta vez con el nombre de Consejo Superior de Judicatura, el cual fue reglamentado por el decreto 3266 del mismo año.¹⁵

Este órgano se integraba por cuatro Magistrados designados por el propio Consejo con mayoría de votos y por periodos individuales de ocho años, sin posibilidad de reelección.

Entre sus facultades estaban el de enviar a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo del Estado la lista de hasta de tres candidatos para cubrir las vacantes en dichos órganos; elaborar y remitir al máximo Tribunal las listas con los ciudadanos que cumplieran con los requisitos para ser Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial o de Aduanas y al Consejo de Estado, al que reunieran las condiciones para ser nombrados Jueces de los Tribunales Administrativos; administrar la carrera judicial; conocer de las faltas disciplinarias de los Magistrados de la Corte Suprema y de los Magistrados empleados del propio Consejo.

En 1991 se expide una nueva Constitución otorgando una nueva integración al Consejo Superior de la Judicatura, formándose por dos salas; la primera sería la **Administrativa**, conformada por seis Magistrados, designados: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de

¹⁴ Ibidem, p. 45.

¹⁵ Ibidem, p. 37.

Estado; y la segunda **Jurisdiccional Disciplinaria**, integrada por siete Magistrados, elegidos por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el gobierno, en ambas salas la duración de los Magistrados sería por un periodo de ocho años.¹⁶

Dentro de sus atribuciones se encontraban las de *Política judicial*, las cuales se encargaban de fijar la división de territorios, crear, suprimir y fusionar cargos, dictar reglamentos, proponer proyectos de ley relativos a la impartición de justicia; así como las de *Carrera Judicial* las cuales se encargaban de administrar la carrera judicial, elaborar lista para la designación de funcionarios judiciales, examinar la conducta y sancionar las faltas de funcionarios judiciales así como de abogados en el ejercicio de su profesión, elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá remitir al gobierno, dirimir conflictos de competencia entre jurisdicciones.¹⁷

1.1.9. Argentina.

La Constitución de Argentina, es una de las más antiguas del continente, en agosto de 1994 sufre una reforma importante y amplia, ello debido al acuerdo de los dos principales partidos políticos de ese país. Dicha reforma introdujo la Institución del Consejo de la Magistratura. En el artículo 114 de la citada ley lo establecía como órgano que “tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial”.

En el mismo ordenamiento señala que el Consejo de la Magistratura sería integrado periódicamente de modo que se lograra un equilibrio entre la representación de los órganos políticos de elección popular, de los Jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal y que además estaría compuesta por personas del ámbito científico y académico.

¹⁶ Ibidem, p. 54-55.

¹⁷ MELGAR ADALID, Mario. Op. cit. p. 67.

Sus atribuciones, según el artículo 114 de la referida Constitución eran las siguientes: seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las Magistraturas inferiores; emitir propuestas en ternas vinculantes para el nombramiento de los Magistrados de los Tribunales inferiores; administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asignara en la administración de justicia; ejercer facultades disciplinarias sobre los Magistrados; decidir la apertura del procedimiento de remoción de los Magistrados, en su caso ordenar la suspensión y formular la acusación correspondiente; asimismo, dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que fueran necesarios para asegurar la independencia de los Jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia.¹⁸

1.10. México.

Es importante recordar el origen de la **Secretaría de Justicia en México** y se encuentra en la fundación del Consejo Real de Castilla, esto es, en España en el lejano año de 1246, y en nuestro país cobra importancia con las reformas de 1518 y 1523, que le dan cabida a tres funciones o ramos al Consejo Real, siendo estos: *real patronato, gracia y justicia*, ya que estos troncos principales eran los que nutrían el caudal de competencias que le daban base a la figura que nació en nuestro país en 1821 con la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.¹⁹

El siglo XVIII, caracterizado por la ilustración, bajo las naciones de racionalidad política, impulsó nuevos conceptos sobre el rendimiento y desempeño gubernamentales. Los gobiernos tenían la nueva consigna de crear condiciones favorables al desarrollo del hombre con relación a sus medios de vida, educación y moralidad. En el siglo XIX se consiguieron frutos de la ilustración y la naciente ciencia de la administración pública, lo que se extendió hasta la administración de justicia y se estableció en México el 8 de noviembre de 1821, la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos con el objeto de

¹⁸ FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor. Op. cit. p. 59-60.

¹⁹ GUERRERO, Omar, *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México 1996, p. 45.

atender los ramos de Justicia y del Real Patronato, siendo una de las dependencias de la administración pública mexicana que más funcionó debido al proceso de formación de sus tres ramos originales: patronato, gracia y justicia, con una naturaleza organizativa.²⁰

Esta institución de la administración pública tenía a su cargo los siguientes deberes públicos:

- De todos los negocios de los Consejos, Tribunales Supremos, Jueces y demás autoridades civiles del reino; cuyas consultas de pleitos, causas y demás debían despacharse por ella, así como las plazas de los individuos que las componían, incluso la de los escribanos de todas las clases;
- De los asuntos generales eclesiásticos, la presentación de los arzobispados, obispados, canonjías, curatos, beneficios y demás empleos de ese ramo;
- Lo perteneciente a todas las religiones seculares y regulares, incluso la provisión de sus empleos y definiciones de sus capítulos;
- De todo lo correspondiente a las tres juntas supremas que debe haber de cirugía, medicina y farmacia, con el albeiterado y los empleados de estos vocales y sus subalternos;
- De todos los empleados de la servidumbre del palacio imperial, tanto eclesiástico como secular, incluso el juez privativo que debía tener estos individuos: sus asuntos de todas clases y la provisión de todos sus empleados.²¹

En enero de 1835, se puso final a la vigencia del reglamento de 1821, siendo sustituido por una disposición más actualizada, “la Secretaria del Despacho de

²⁰ Ibidem, p. 52.

²¹ Ibidem, p. 53.

Justicia y Negocios Eclesiásticos”, siendo éstas alguna de sus múltiples atribuciones:

- La publicación y circulación de leyes y decretos que el Congreso General dirija por su conducto al Gobierno;
- La expedición de los reglamentos, decretos y órdenes necesarias para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales en lo relativo a la organización y arreglo de los ramos de la administración que estaban a su cargo;
- El nombramiento de funcionarios y empleados que en cada uno de sus ramos correspondía al gobierno conforme a las leyes;
- El cuidado de que la justicia se administrara de manera pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, Tribunales y Juzgados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios, así como que sus sentencias sean ejecutadas;
- La instrucción de expedientes sobre indultos y dispensas de ley y todo lo concerniente a la ejecución de decretos y leyes relativas a estos objetos; y,
- La dirección de talleres de industria establecidos en la cárcel nacional.²²

Sus funciones resultaron excesivas y de alto rango, pasando a ser un vehículo institucional entre el Poder Ejecutivo con los otros dos Poderes. Sin embargo, es importante mencionar que su principal función era vigilar a los órganos jurisdiccionales de todas las instancias, en todo el territorio, con el objetivo de asegurar la pronta y expedita administración de justicia.

²² Ibidem, p. 57.

A finales de 1836 y en la plenitud del centralismo, se hizo patente la necesidad de ensanchar los deberes del gobierno nacional y transformar las instituciones nacionales, así la referida Secretaria fue eliminada por haber perdido su objeto vital y sus competencias y recursos usados le dieron vida al Ministerio de lo Interior. La causa de su extinción fue que el régimen federal inspeccionaba al Poder Judicial, socavando su autonomía y como en adelante se protegería tal cualidad, debía desaparecer el órgano inspector, es decir la Secretaría de Justicia.

En tales condiciones, la función de inspección y vigilancia de los órganos jurisdiccionales pasaron a manos de la Corte Suprema de Justicia, así como todo lo relacionado con ampliaciones que requiriera la administración de Justicia. Sin embargo, la actuación de la Corte en estos rubros no cumplía con las necesidades del sistema y se inició una búsqueda de vías alternativas para solucionar el problema, la pérdida de control y organización era notoria.

Ahora trataremos la segunda experiencia de la Secretaria de Justicia como la organización especializada de la administración pública mexicana. En 1905 atravesó una nueva reforma trascendental, la que toco a la Secretaria de Justicia e Instrucción Pública y que finalmente se dividió, resultado de la bipartición el nacimiento de la Secretaria de Justicia y por otro lado la Secretaria de Instrucción Pública y Bellas Artes. Por lo que la Secretaria de Justicia conservó las mismas facultades que desempeñaba en relación a la administración de justicia nacional. Esta medida, culminó con un proceso de diferenciación y yuxtaposición de los ramos de justicia e instrucción pública, formándose dos secretarías de Estado y de Despacho, siendo un resultado natural de la especialización de ambas materias administrativas.²³

En vísperas de la Revolución Mexicana, el país se encontraba dividido y existían dos gobiernos: uno, el de Huerta, emanado de la usurpación y el asesinato del presidente constitucional, Francisco I. Madero; y el otro emanado del

²³ Ibidem, pp. 91-92.

ideal del Constitucionalismo de Carranza; periodo por el que subsistió la Secretaria de Justicia con sus mismas facultades.

El triunfo de las fuerzas revolucionarias sobre el porfirismo y la usurpación crearon las condiciones para viabilizar un proyecto nacional y nacionalista, el cual el Estado protagonizó principalmente.²⁴ Sin embargo, el fin de la Secretaria de Justicia estaba cerca ya que los Constituyentes de 1917, en busca de la protección de los derechos sociales configuran un nuevo régimen de justicia social y la institución que nos ocupa es reemplazada por un nuevo sistema: el Departamento Judicial.

Sin embargo, es importante señalar que las funciones meramente administrativas respecto a los órganos jurisdiccionales no fueron atribuidas al nuevo departamento judicial, sino que estas fueron otorgadas al propio Poder Judicial, lo que dio fin a la era de un órgano externo que supervisara los órganos jurisdiccionales. En la “Ley de Secretarías” de 14 de abril de 1917 ya no estaban presentes las Secretarías de Justicia y de Gobernación; esta disposición había sido precedida por el decreto de seis de abril de ese mismo año, que anunció la extinción de la primera y requirió como receptáculo de sus deberes a la segunda.

En este contexto, “Hay que señalar que el Departamento Judicial fue diseñado de manera anómala, copiado parcialmente del Departamento de Justicia de los Estados Unidos. En sus competencias se reunieron antiguos deberes, unos procedentes de la Secretaria de Justicia, otros de la Secretaria de Gobernación. Este último ciertamente desvirtuaba todavía más la índole organizativa y funcional, pues le estaban encomendadas las reformas constitucionales, las garantías individuales, los derechos de los ciudadanos y las leyes electorales, que antaño eran responsabilidades de la Secretaria de Gobernación”.²⁵

²⁴ *ibidem*, p. 96.

²⁵ *ibidem*, p. 99.

Tal institución fue prontamente transfigurada en la Procuraduría General de la República; las funciones relativas a la administración de Justicia, se encomendaron al propio interior del Poder Judicial.

A partir de 1917, en que la Constitución federal suprimió la Secretaría de Justicia (considerada como un instrumento de intervención y subordinación de los Tribunales al Poder Ejecutivo durante la dictadura del General Díaz), todas las funciones de gobierno, administración y disciplina de los tribunales, incluso nombramiento de jueces inferiores quedaron a mano del Poder Judicial y específicamente de la Suprema Corte de Justicia.²⁶

Fue hasta finales de 1994 cuando se reformó la Constitución federal para crear un organismo “El Consejo de la Judicatura Federal”. Con esta reforma se buscó fortalecer al Poder Judicial, garantizar su cabal independencia y autonomía de los demás poderes, así como independencia de sus Jueces y Magistrados, a efecto de incrementar la eficacia de sus funciones.

1.10.1. Modelo tradicional del gobierno y administración de los tribunales.

A partir de 1917, en que la Constitución federal suprimió la Secretaría de Justicia, a la que se le consideró un instrumento de intervención y subordinación de los tribunales al Poder Ejecutivo durante la dictadura del General Díaz, todas las funciones de gobierno, administración y disciplina de los tribunales, e incluso el nombramiento de los jueces inferiores, quedaron en manos del propio Poder Judicial y específicamente de un órgano supremo “la Suprema Corte de Justicia”.²⁷

De acuerdo con lo anterior la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (1988), el gobierno, administración y la disciplina de la Suprema Corte

²⁶ Ibidem, p. 61.

²⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor. Op. cit. p. 61.

y de los demás tribunales federales, incluyendo el nombramiento de los jueces federales inferiores, correspondían al Pleno de la propia Corte (artículo 12), al cual nombraba anualmente la Comisión de Gobierno y Administración formada por el presidente de la Corte y dos ministros (fracción XI). Las funciones no jurisdiccionales de la Corte eran, pues, muy amplias y su ejercicio se volvió más complejo y pesado conforme creció el Poder Judicial Federal (lo que sucedió en los años ochenta), de modo que empezó a sentirse la necesidad de un mecanismo más eficaz para el gobierno y administración del mismo.²⁸

Existen sólo dos antecedentes recientes en nuestro país de órganos especializados donde se establecieron los primeros Consejos de las Judicaturas Estatales, con la finalidad de distraer a los Jueces y Magistrados en tareas administrativas y que pudieran dedicarse más directamente a su labor: aplicar la ley, dichos estados eran Sinaloa y Coahuila (marzo y junio de 1988 respectivamente).

Al parecer, en ambos o el primero por lo menos, se crearon bajo el influjo de la reforma de 1987 a la fracción III, del artículo 116 constitucional, que introdujo garantías judiciales para los integrantes de los poderes judiciales locales, en dicho texto se les impedía nombrar a Jueces y Magistrados, impedimento que desapareció en la reforma de 1994.²⁹

a) Sinaloa.

Mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el 25 de marzo de 1988, se establece el Consejo de la Judicatura en el artículo 97 de la Constitución local. Dicho artículo remite a la ley orgánica respectiva, la cual habrá de establecer su organización, el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de capacitación,

²⁸ Ibidem, pp. 60-61.

²⁹ Ibidem, p. 62.

nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinarios, con objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y garantizar a los Magistrados y Jueces, los beneficios de la carrera judicial. También se estableció a nivel constitucional (artículo 94 segundo párrafo), que correspondía al Consejo de la Judicatura elaborar una terna para el nombramiento, por el Congreso del Estado Permanente, de los Magistrados del Supremo Tribunal.

Dicho Consejo estaba reglamentado en los artículos 79 y 80 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa y en él se establecía que el Consejo de la Judicatura estaría integrado por siete Jueces, el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, quien lo será también del Consejo, por dos Magistrados del mismo tribunal electos por el Pleno, por tres Jueces de primera instancia, electos por sus pares y por un Juez menor electo, todos los cuales deben tener cuando menos tres años en el ejercicio del cargo, salvo el presidente del Consejo, sus demás miembros duraran tres años en el cargo.

- **En materia de nombramientos y ascensos.** Formulaba la terna para el nombramiento de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, promovía ante el Pleno la designación de Jueces de nuevo ingreso, así como solicitaba que se les otorgara categorías superiores aquellos que lo merecían.
- **Carrera Judicial.** Presentaban al Pleno, para su aprobación, programas de capacitación del personal del Poder Judicial.
- **Inspección, vigilancia y disciplina.** Vigilaban, inspeccionaban y procuraban que se guardara disciplina y decoro en los tribunales, haciendo llegar sus observaciones al Pleno.

Existieron otras funciones, como la independencia y la inamovilidad judicial, en las que el Consejo tenía que contribuir a garantizar a los Magistrados y Jueces mediante el ejercicio de las acciones legales que juzgara convenientes (artículo 80 fracción VII), también estaba la facultad del funcionamiento interno del mismo Consejo, como la de calificar incompatibilidades de sus miembros y de solicitar al Pleno sustitución de uno o mas consejeros, cuando existiera causa justificada.

b) Coahuila.

En este Estado fue creado dicho órgano administrativo mediante la reforma constitucional local en 1988 y reglamentado en el Título Cuarto de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.³⁰

El Consejo de Coahuila estaba compuesto por siete miembros, de los cuales sólo tres eran Jueces (Presidente del Tribunal Superior de Justicia, un Magistrado del Tribunal Unitario de Distrito y un Juez de primera instancia), mientras que los otros cuatro miembros, uno era el Procurador General de Justicia del Estado, otro, un abogado nombrado por el Congreso del Estado, los dos miembros restantes eran decanos de los abogados y Notarios del Estado que se encontraran en activo (artículo 56 de la Ley Orgánica).

El Consejo de la Judicatura del Estado de Coahuila, también tenía facultades limitadas en materia de nombramiento, inspección y disciplina de los tribunales. La organización de la carrera judicial, así como el gobierno y administración propiamente de dichos tribunales, no estaba a cargo de este órgano, sino del Tribunal Superior de Justicia (artículos 11, 61 y ss. de la ley).

En relación a la intervención en el nombramiento de Jueces y Magistrados, el Consejo estaba facultado para proponer al Gobernador del Estado listas de cuando menos tres candidatos por cada vacante de Magistrado numerario o supernumerario del Tribunal Superior de Justicia, el Consejo debía emitir opinión

³⁰ Ibidem, p.65.

fundada sobre los candidatos, misma que en el caso de ser unánimemente diversa, sólo podía ser superada por el de voto de dos tercios de los Magistrados que integraban el Tribunal (artículo 58 y 59 de la Ley Orgánica).

En cuanto a la función de vigilancia y disciplina, esta se reducía a solicitar a la autoridad competente el estricto cumplimiento a sus atribuciones relacionadas con la carrera judicial, con actos arbitrarios que afectaran la permanencia de los miembros del Poder Judicial en sus funciones, así como con la disciplina de estos (artículo 60 de la Ley Orgánica).

1.2. Modelos de la Administración del Poder Judicial.

El Poder Judicial tiene como misión ser el contrapeso de los demás Poderes, y por ello, el Juez debe tener garantizada su libertad, autonomía e independencia. Debe de contar con una organización administrativa que le permita cumplir libremente con su función, desligado de las trabas que exige administrar los recursos necesarios para la impartición de la justicia.³¹

Es así como la administración se convierte en un instrumento al servicio de la actividad principal y tiene por ello un carácter adjetivo, aunque no menos relevante. La organización para administrar justicia y para ejercer políticamente el control constitucional requiere independencia personal, política y constitucional, así como administrativa. La independencia consiste no sólo en la imposibilidad de que alguien dicte instrucciones o recomendaciones, sino en evitar que estén sometidos a la tiranía de la administración de los recursos que tienen a su cargo. Se le debe proporcionar a los juzgadores los elementos necesarios para una adecuada prestación a sus servicios públicos, en la administración de justicia. Esto significa que exista una coordinación y controles internos que hagan homogéneo el servicio de los órganos jurisdiccionales.

³¹ MELGAR ADALID, Mario. Op. cit. p. 49.

No obstante a la renovación de los sistemas de impartición de justicia en los que se han producido esfuerzos en los aspectos normativos, burocráticos, académicos y doctrinales para implementar una reforma de justicia, la crisis de organización judicial es cada vez más acentuada. La demora en la impartición de justicia puede justificarse por las condiciones en que funcionan los tribunales y juzgados, las sentencias se producen con retrasos de años, los términos legales para las actuaciones judiciales con dificultad se cumplen y las estadísticas muestran rezago y un número creciente de asuntos, mientras que disminuye la calidad y unidad de criterios. Estos problemas no son exclusivos de México, ni de nuestra época, ni en el ámbito federal, sino que han sido preocupación universal y secular.

Una de las causas de aquel retraso proviene de la organización administrativa del Poder Judicial de la Federación antes de la reforma a cargo de una Comisión de Gobierno y Administración, quien estuvo integrada por Ministros de la Suprema Corte con destreza y conocimientos jurídicos indudables, pero sin experiencia y formación administrativa, que dejaban en la mayoría de los proyectos, la operación a funcionarios administrativos, designados sin reglas objetivas y por valoraciones estrictamente personales, llevando a una administración personalizada, parcial y clientelar.

La reforma judicial iniciada en 1994 tiene como uno de sus objetivos, trasladar facultades que tuvieron órganos superiores del Poder Judicial, como el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, para decidir sobre la administración de todos sus elementos y realizar la función jurisdiccional. Estos órganos en la historia judicial de nuestro país tienen su origen más cercano en las experiencias europeas al término de la segunda Guerra Mundial.

Pablo Lucas Murillo, publicista español, presentó en una ponencia académica de 1995, una clasificación sobre tres grupos de sistemas de organización del Poder Judicial, los tres modelos reciben su denominación derivada de sus

principales características, así existen: un modelo externo, un modelo interno y finalmente un modelo institucional.³²

El Modelo Externo tiene como prototipo el sistema adoptado de los Estados Unidos de Norteamérica derivado del derecho inglés. Las decisiones de gobierno del Poder Judicial están atribuidas a órganos externos del mismo, como serían el Ejecutivo y el Legislativo. La selección de los Jueces la hace el Poder Ejecutivo con la opinión y aceptación del Senado y éste los somete a los candidatos propuestos a un examen en el que revisan la idoneidad técnica, cuestiones de orden político y hasta ideológico, se trata de un verdadero ejercicio de pesos y contra-pesos.

El Modelo interno entra en operación con el Juez funcionario que hace su carrera fundamentalmente a través de su propio talento y del tiempo que haya dedicado a su carrera en los Juzgados y Tribunales. La ley define los escalones de ascenso y corresponde al Poder Ejecutivo, a través de los Ministerios de Justicia, administrar el sistema. Las cuestiones disciplinarias están a cargo del propio Poder Judicial, en general por medio de los órganos que se encuentra en el vértice del poder.³³

El modelo institucional consiste en encomendar al gobierno del Poder Judicial órganos creados constitucionalmente ex profeso por el Constituyente para la tarea. Tal es el caso de la Secretaria de Justicia, como la que tuvo vigencia en nuestro país, por casi un siglo.

El Poder Judicial ha sido objeto de diversos estudios y a lo largo de la historia se ha puesto en tela de juicio su calidad como un verdadero poder, tan sólo basta mencionar a Montesquieu quien argumentó que el Poder Judicial era prácticamente nulo.

³² Ibidem, p. 53.

³³ Ibidem, p. 54.

Sin embargo, existen otras corrientes que lo consideran como el poder que equilibra y hace posible el funcionamiento de los otros dos, en virtud de que sin su actuación, las leyes creadas por el Poder Legislativo e instrumentadas por el Ejecutivo, serían letra muerta, sin la coacción y coerción con que puede legítimamente actuar el Poder Judicial.

En este orden de ideas y haciendo énfasis en la noble importancia de la función jurisdiccional, el Poder Judicial fue, es y será vigilado, controlado y administrado por diversos órganos a lo largo y ancho del mundo. Nuestro país no es la excepción y hemos adoptado una cultura de control, vigilancia, auxilio y administración de los entes jurisdiccionales.

1.3. Reforma Constitucional de 1994 y creación del Consejo de la Judicatura Federal.

La reforma judicial de 1994 es una de las más importantes llevadas por el entonces Presidente Ernesto Zedillo, enviando al Congreso de la Unión un proyecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como la reforma de varios artículos constitucionales, en los que se verifican diversos cambios, el principal, era la creación de un organismo denominado Consejo de la Judicatura Federal, integrante del Poder Judicial de la Federación, con la misma jerarquía que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero con diferentes funciones. Este Consejo tenía como propósito fundamental garantizar la independencia de los Jueces y los Magistrados, con lo que se buscaba que México se convirtiera efectivamente en un país de leyes.

Los puntos de su creación son muchos, pero debemos partir que el punto medular es que en relación a las cuestiones meramente administrativas de los órganos jurisdiccionales (Colegiados y Juzgados de Distrito), fueran llevados exclusivamente por una entidad independiente, facultada para tal, pero perteneciente al Poder Judicial.

La referida reforma tuvo el propósito de avanzar en la consolidación del Poder Judicial de la Federación mediante el fortalecimiento de sus atribuciones constitucionales, así como de la autonomía de sus órganos e independencia de sus Jueces y Magistrados, a efecto de incrementar la eficacia de sus funciones, resolviendo así el problema de los órganos jurisdiccionales de desviar su atención y esfuerzo en funciones administrativas.

Asimismo, su creación responde al propósito de preservar la función jurisdiccional que esencialmente le corresponde, encargándose así, a dicho Consejo funciones de administración, vigilancia y disciplina.

De igual forma, se proponían las bases para crear la carrera judicial, ya que al depender los nombramientos de un órgano colegiado, las decisiones al respecto tenían que considerar factores que dieran certeza sobre la capacidad y la actuación profesional así como la vocación y valores personales.

Es así, como resultó congruente responsabilizar al Consejo de la Judicatura Federal de la selección, capacitación y promoción de los miembros del Poder Judicial Federal, de igual forma se le asignaron las funciones de conocer y resolver los conflictos laborales al interior del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral de la Federación.

La idea de crear un órgano que restara a nuestro máximo tribunal funciones administrativas, fue aceptada con entusiasmo por la mayoría de los legisladores, en virtud de que coincidieron en que ese alto tribunal no debía ya atender muchos de los asuntos previstos en el artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. De acuerdo con ese artículo la Corte tenía que dictar las medidas necesarias para que se observara la puntualidad en los Tribunales Federales, esto era, en 87 Colegiados, en 47 Unitarios y en 173 Juzgados de Distrito; tenía que expedir reglamentos interiores de ellos; cambiar a los Magistrados de un Circuito a otro y también a los Jueces; aumentar el número de empleados; conceder licencias y fijar periodos de vacaciones.

Es obvio que el Consejo sería un órgano fundamental en la estructura del Poder Judicial y por eso también el Senado incorporó el señalamiento de que los Consejeros debían reunir los requisitos señalados para ser Ministro. Las opiniones coincidían en que de los siete consejeros la mayoría fuera del Poder Judicial, como inicialmente rezaba la iniciativa, sin embargo, el Senado dio respuesta a que sólo fueran cuatro de dicho poder y tres nombrados: dos por propio Senado y uno por el Ejecutivo Federal.

Es importante señalar que se planteó una disputa para excluir al Poder Ejecutivo del procedimiento de designación de Consejeros e incluir en él a la Cámara de Diputados, con el argumento de que la cámara baja ejerce una representación pública, mientras que el Presidente de la República sólo vulneraría la autonomía del nuevo órgano; aunado a la manipulación e intervención del Ejecutivo en la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por lo que el proyecto de reforma fue duramente criticado y tachado de ser una modificación de carácter meramente administrativa y no de fondo, en el que si bien existían cambios positivos, éstos no eran suficientes, ya que no rompía con el profundo presidencialismo.

Una vez discutida y aprobada por el Constituyente Permanente la iniciativa del titular del Poder Ejecutivo, culminó con su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994. El Consejo de la Judicatura Federal, en los términos dispuestos por la modificación constitucional, fue instalado el 2 de febrero de 1995.

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

Otro de los propósitos esenciales de este Consejo fue enriquecer el funcionamiento de ese poder con personas cuyos antecedentes profesionales difiera de quienes han llevado a cabo una exitosa carrera judicial.

Así, el Consejo de la Judicatura Federal, nació como un órgano que pertenece al Poder Judicial de la Federación, y esto es lógico en razón a que tiene como fin último preservar la independencia de este Poder de todo tipo de injerencias. En tales condiciones se concibió un ente en el que participaran personas nombradas por los tres Poderes de la Unión, pero con independencia de quien los designara para evitar cualquier influencia no deseable, es decir, los consejeros no son representantes de quien los propone para desempeñar el cargo.³⁴

1.4. Reforma de 1999 al Consejo de la Judicatura Federal.

En 1999, se produjo una tercera reforma constitucional, promovida por el entonces Presidente Ernesto Zedillo en relación al Poder Judicial de la Federación.

Los artículos 94, 97, 100 y 107 constitucionales fueron objeto de dicha reforma, misma que entró en vigor según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de junio de 1999.

La reforma tuvo dos propósitos fundamentales: por una parte revisar la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal, así como los límites y la extensión de sus facultades y por la otra conferir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de seleccionar asuntos que por su novedad, importancia y trascendencia, merezcan un pronunciamiento sobre la constitucionalidad o una interpretación de normas constitucionales.³⁵

³⁴ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, *Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia*, Editorial Gama Sucesores, Sociedad Anónima de Capital Variable, Ingenieros Civiles, México 2000, p. 19.

³⁵ MELGAR ADALID, Mario. Op. cit. p. 235.

La iniciativa surgió de una petición que formuló el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Genaro David Góngora Pimentel), en un discurso con motivo de la conmemoración del Natalicio de Benito Juárez, solicitando públicamente al presidente de la República que conociera e hiciera suyo un anteproyecto de reformas constitucionales que modificaran entre otros preceptos el artículo 100 de la Ley Suprema.

La iniciativa presidencial moduló la propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de convertir al Consejo de la Judicatura Federal en un órgano desconcentrado del propio alto tribunal. Esta iniciativa le otorgaba al propio Consejo la calidad de un Órgano del Poder Judicial con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

Las reformas y adiciones se enumeran de la siguiente manera:

- a) El Consejo será un órgano del Poder Judicial de la Federación, con independencia técnica y de gestión y para emitir sus resoluciones.
- b) La integración seguirá siendo de siete miembros, con mayoría judicial, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el presidente del Consejo y los tres consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación serán designados por mayoría calificada de ocho votos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito.
- c) El senado seguirá designando a dos consejeros y el presidente de la república a uno.
- d) Los consejeros deberán reunir los mismos requisitos que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades.
- e) Los consejeros designados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberán gozar de reconocimiento en el ámbito judicial.

- f) El Consejo funcionará en Pleno o en Comisiones. El Pleno resolverá además de las que le confirió la Constitución Política –designación, adscripción y remoción– la ratificación de los jueces y magistrados;
- g) Los consejeros no representan a quien los designa y sólo podrán ser removidos en términos del Título Cuarto de la Constitución Política.
- h) El Consejero estará facultado para expedir acuerdos generales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar que expida los necesarios para un adecuado ejercicio de la función. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría calificada de ocho votos, podrá revisar y en su caso revocar los acuerdos aprobados por el Consejo.
- i) Las decisiones del Consejo son inatacables y no procede juicio o recurso alguno en contra de tales determinaciones.
- j) Existe la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación revise las decisiones relativas a designación, adscripción, ratificación y remoción para verificar que se hayan adoptado conforme a las reglas de la Ley Orgánica.
- k) La Suprema Corte de Justicia de la Nación elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, con excepción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para ser incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación corresponde a su presidente.
- l) Se previo que las resoluciones de amparo directo no admiten recurso alguno, salvo que las resoluciones a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y conforme acuerdos generales, entrañen la fijación de un criterio de importancia y de trascendencia.³⁶

³⁶ Ibidem, pp. 239-240.

En conclusión de una manera esquemática las reformas de 1999 al Poder Judicial de la Federación y en específico la figura del Consejo de la Judicatura Federal, se centraron en cuatro aspectos:

1. Precisar la naturaleza del Consejo como un Órgano del Poder Judicial de la Federación, con independencia técnica, de gestión y para emitir resoluciones.

2. Expresar en el texto Constitucional que los Consejeros de la Judicatura Federal no deben de atender a intereses ajenos a su función de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, pues si bien es cierto, son nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el Senado y el Ejecutivo, no son sus representantes.

3. Modificar el procedimiento para la designación de los consejeros provenientes al Poder Judicial de la Federación, sustituyendo la insaculación por el voto calificado del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con una mayoría de por lo menos ocho ministros.

4. Finalmente, mejorar las relaciones de coordinación entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal.³⁷

Por lo antes señalado, puede afirmarse que el Poder Judicial Federal se integra por órganos judiciales encargados de impartir justicia, encomendando las funciones administrativas, de vigilancia y de disciplina al Consejo de la Judicatura Federal, órgano que forma parte del mismo, pero que sólo realiza funciones auxiliares, de apoyo y coordinación entre los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, con la finalidad de fortalecer la unidad e independencia judicial, sin que sea considerado este órgano como un superior jerárquico de los mismos.

³⁷ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio. Op. cit. pp. 30-31.

CAPÍTULO II.

EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL EN MÉXICO.

SUMARIO: 2.1. Significado gramatical de Consejo, Judicatura y Federal. 2.2. Naturaleza Jurídica del Consejo de la Judicatura Federal. 2.3. Integración del Consejo de la Judicatura Federal. 2.4. Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal. 2.5. Funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal. 2.5.1. El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. 2.5.2. Las Comisiones del Consejo de la Judicatura Federal. 2.6. Órganos Auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal. 2.6.1. Instituto de la Judicatura Federal. 2.6.2. Visitaduría Judicial. 2.6.3. Instituto Federal de Defensoría Pública. 2.6.4. Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles (IFECOM). 2.6.5. Contraloría del Poder Judicial de la Federación. 2.7. Consejeros de la Judicatura Federal. 2.7.1. Procedimiento de Insaculación. 2.7.2. Críticas en relación a los Consejeros de la Judicatura Federal. 2.8. La Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal.

2.1. Significado Gramatical de Consejo, Judicatura y Federal.

La creación del Consejo de la Judicatura Federal es una respuesta al interés de darle mayor fortaleza, dinamismo, autonomía e independencia a los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación. Para entender lo que envuelve el citado órgano, es necesario definir su significado gramatical.

Consejo del latín concilium, que significa dictamen o juicio vertido sobre alguna cosa, con más o menos autoridad y buena intención. Junta de personas que se reúnen para deliberar sobre un asunto de interés. Nombre de altos organismos consultivos y de asesoramiento creados por los gobiernos.³⁸ Consejo del latín concilium, que significa: la dignidad o empleo y el tiempo que dura.³⁹

³⁸CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de Derecho usual*, vigésima edición, Editorial Heliasta, Buenos Aires Argentina, año 1998, tomo III, p. 300.

³⁹ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario Razonado de legislación, Civil, Penal, Comercial y Forense, con citas de derecho, por el Licenciado Juan Rodríguez de San Miguel*, Publicaciones UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1993, p. 146.

Judicatura. El vocablo *judicatura* se refiere al conjunto de los titulares profesionales y permanentes de la función jurisdiccional.⁴⁰ *Judicatura* es el ejercicio de juzgar. La dignidad o empleo y el tiempo que dura.⁴¹

Para los siguientes autores “*Judicatura*” significa:

- Eduardo Pallares es “El ejercicio de juzgar, el cargo del juez y el tiempo que dura dicho encargo.”⁴²
- Juan Palomar de Miguel del “(lat. *Judicatura*), f. Ejercicio de juzgar. Dignidad o empleo del juez. Tiempo que dura. Cuerpo constituido por los jueces de un país.”⁴³
- Fix-Zamudio “...debe de entenderse el conjunto de los titulares profesionales y permanentes de la función jurisdiccional, aún cuando no reciban expresamente la denominación de jueces, y especialmente referida a su organización y funcionamiento.”⁴⁴

Luego entonces, se llega a concluir que *Judicatura* es un sistema de justicia nacional y esta compuesto por todos aquellos individuos que participan en la administración de justicia.

Federal significa, la denominación correspondiente de entidades o grupos humanos voluntariamente asociados sin perjuicio de la conservación de las atribuciones que respecto a su gobierno interior señale la constitución como de competencia.⁴⁵

⁴⁰ *Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Editorial Porrúa-UNAM, 2002, Tomo IV, p. 726.*

⁴¹ *Ibidem*, p. 348.

⁴² PALLARES, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México 1963, p. 415.

⁴³ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para juristas*, Mayo Ediciones, México 1981. p. 754.

⁴⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor, “*Judicatura*” en *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, Porrúa, 2001, p. 2183.

⁴⁵ DE PINA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1993, p. 287.

De lo expuesto anteriormente, concluyo que el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano colegiado de administración y vigilancia del Poder Judicial de la Federación, está legalmente constituido para definir los lineamientos de la carrera Judicial y ejercer (según su competencia) la función disciplinaria entre sus miembros, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2.2. Naturaleza Jurídica del Consejo de la Judicatura Federal.

La redefinición de la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal, es uno de los puntos más importantes de la reforma de 1999. El texto de “la reforma de 1994 hacia al Consejo depositario del ejercicio del Poder Judicial Federal” señalaba que serian depositarios de tal ejercicio la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y el Consejo de la Judicatura Federal.⁴⁶

La posición constitucional del multicitado Consejo, nombrándolo como uno de los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, no lo hacía ser un órgano con funciones jurisdiccionales, sin embargo, tal enunciación, era fuente constante de confusiones y críticas, por lo que a raíz de la multicitada reforma, tal punto fue resuelto con su exclusión del listado constitucional.

Al respecto, el autor Mario Melgar Adalid señala lo siguiente:

“La exclusión sugiere que el Consejo de la Judicatura es un órgano que ésta integrado al Poder Judicial, pero al mismo tiempo separado de los órganos que lo integran, es un despropósito. Si al Consejo acuden en colaboración consejeros que son designados por otros poderes, resulta conveniente y adecuado que la integración sea plena, pues es conveniente tener a la vista lo que ha ocurrido en otros países en que los consejeros de la magistratura o judicatura no forman parte del Poder Judicial Federal, sino que se trata de órganos extra-poder o que forman parte del poder ejecutivo o del legislativo.”⁴⁷

⁴⁶ MELGAR ADALID, Mario. Op. cit. p. 243.

⁴⁷ Idem.

Ahora bien, puedo afirmar que las reformas tuvieron principalmente como objetivo reestructurar al Consejo de la Judicatura Federal, **estableciendo su naturaleza jurídica** y su posición jerárquica dentro del Poder Judicial de la Federación al imponer límites a sus atribuciones, de igual forma se dio una independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, que dadas las características y atribuciones, es de considerarse como un órgano que apoya a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encargándose exclusivamente, de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, armonizando las relaciones funcionales entre el máximo tribunal y el Tribunal Federal Electoral.

El Consejo de la Judicatura Federal sólo constituye un órgano de apoyo administrativo, de instrumentación técnica en el desarrollo de los juzgados federales y de control disciplinario de la conducta de los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y demás personal administrativo. Desde el punto de vista formal es un órgano judicial, pero materialmente es un órgano administrativo.

Asimismo, es de señalarse que el referido Consejo, es el único órgano constitucional en el cual intervienen los tres Poderes de la Unión en el nombramiento de quienes forman parte de él (artículo 100 constitucional). Este rasgo *sui generis* obedece a la necesidad de conciliación y fortalecimiento de la unidad e independencia del Poder Judicial de la Federación, al contar con una mayor capacidad de respuesta técnico-administrativa, mediante el enriquecimiento de las tareas de gobierno de ese poder con las visiones de los Consejeros nombrados por los Poderes externos y la especialización de los órganos.⁴⁸

Finalmente, la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, esta fundamentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en las

⁴⁸ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio. Op. cit. p. 23.

disposiciones del propio Consejo a través de sus Acuerdos Generales para su eficaz y eficiente funcionamiento.

2.3. Integración del Consejo de la Judicatura Federal.

El Consejo de la Judicatura Federal esta integrado por siete miembros, uno de los cuales es el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien lo es también del propio Consejo. De acuerdo al artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están elegidos de la siguiente manera:

- Tres Consejeros son miembros del Poder Judicial, designados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, de entre los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito;
- Los otros tres Consejeros son personas que se han distinguido en el ejercicio de actividades jurídicas, y de los cuales dos son designados por el Senado de la República, y
- Uno por el Presidente de la República.

El Consejero Sergio Valls comenta:

“El hecho de que el Consejo sea parte del Poder Judicial de la Federación favorece que su conformación plural, originada por la participación de los tres poderes en el nombramiento de sus miembros, no se convierta en intromisión, sino que haya una lealtad institucional con la independencia del poder al que pertenecen: el Judicial.”⁴⁹

2.4. Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal.

La reforma constitucional de 1994 y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, confieren al Consejo de la Judicatura Federal atribuciones de diversa índole, relacionadas con la administración, gobierno, disciplina, vigilancia y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación.

⁴⁹ Ibidem, p. 23.

Las atribuciones del órgano administrativo provienen de la Constitución, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y de las disposiciones del propio Consejo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga al Consejo la facultad de emitir acuerdos generales para su adecuado funcionamiento; le encomendó la designación, adscripción y remoción de Jueces y Magistrados; la elaboración de su propio presupuesto, para que, agregado al de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, integre al Poder Judicial de la Federación; determine el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia de los Tribunales Colegiados de Circuito, así como de los Juzgados de Distrito.

En este apartado mencionaré sólo algunas de sus múltiples atribuciones que le confieren al citado Consejo, siendo las siguientes:

- Establece las comisiones que estime convenientes para su adecuado funcionamiento y designa a los Consejeros que deban ocuparlas.⁵⁰
- Expide tanto reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario, como los acuerdos generales que fueran necesarios para el adecuado desarrollo de las atribuciones que le confiere la Constitución.⁵¹
- Determina el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divide el territorio de la República, así como el número y en su caso, especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios y de los Juzgados de Distrito en cada uno de los Circuitos Judiciales.⁵²
- Hace el nombramiento de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, y resuelve sobre su ratificación, adscripción y remoción,

⁵⁰ *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación Tematizada y Concordada*, artículo 81, fracción I. Instituto de la Judicatura Federal, México 1998.

⁵¹ *Ibidem*, artículo 81, fracción II.

⁵² *Ibidem*, artículo 81, fracciones IV, V y VI.

acuerda sus renunciaciones y retiros forzosos, de igual forma puede suspenderlos de sus cargos ya sea a petición de autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra, o si resultan involucrados en algún delito, mediante la denuncia o querrela correspondiente que se formule.⁵³

- Resuelve sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de servidores públicos que se presenten en su contra.⁵⁴
- Puede en su caso, aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación y ejercerlo.⁵⁵
- En el mismo orden, podrá dictar las bases generales de organización y funcionamiento de sus órganos auxiliares, nombrar a sus titulares, a propuesta del presidente del Consejo, resolver sobre sus renunciaciones y licencias, removerlos o suspenderlos por causa justificada y en los términos de ley, y formular, en su caso, denuncias o querrelas en su contra, coordinar y supervisar el funcionamiento de los órganos auxiliares, y nombrar a los servidores públicos de los órganos auxiliares y acordar lo relativo a sus ascensos, licencias, remociones y renunciaciones.⁵⁶
- Nombra, a propuesta que haga su presidente, a los secretarios ejecutivos así como conocer sobre sus licencias, remociones y renunciaciones.⁵⁷
- Establece las disposiciones generales necesarias para el ingreso, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.⁵⁸

⁵³ Ibidem, artículo 81, fracción VII, VIII, X y XI.

⁵⁴ Ibidem, artículo 81, fracción XII.

⁵⁵ Ibidem, artículo 81, fracciones XIII y XXX.

⁵⁶ Ibidem, artículo 81, fracciones XIV, XV, XXXI y XXXII.

⁵⁷ Ibidem, artículo 81, fracciones XVI.

⁵⁸ Ibidem, artículo 81, fracción XIX.

- Tiene atribuciones para cambiar la residencia de los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito.⁵⁹
- En relación con las ausencias temporales de los titulares de los órganos jurisdiccionales, tiene facultad para autorizar a los secretarios de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito para desempeñar las funciones de Magistrado o Jueces, según corresponda, y facultarlos para designar secretarios.⁶⁰
- Autoriza en los términos de ley, a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito para que, en caso de ausencia de alguno de sus servidores públicos, nombre un interino.⁶¹
- Dicta las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos de la competencia de los Tribunales de Circuito o de los Juzgados de Distrito, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos.⁶²
- En materia laboral, tiene atribuciones para resolver los conflictos de trabajo suscitados entre el Poder Judicial de la Federación con sus servidores públicos en términos de la fracción XII, del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la Comisión Substanciadora del propio Poder, en los términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y designar, a propuesta de su presidente, al representante del Poder Judicial de la Federación ante la mencionada Comisión Sustanciadora.⁶³
- Tiene atribuciones para convocar periódicamente a congresos nacionales o regionales de Magistrados, Jueces, asociaciones de profesionales representativas e instituciones de educación superior, a

⁵⁹ Ibidem, artículo 81, fracción XX.

⁶⁰ Ibidem, artículo 81, fracción XXII.

⁶¹ Ibidem, artículo 81, fracción XXIII.

⁶² Ibidem, artículo 81, fracción XXIV.

⁶³ Ibidem, artículo 81, fracciones XXV y XXVI.

fin de evaluar el funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación y proponer las medidas pertinentes para mejorarlos.⁶⁴

- Puede apercibir, amonestar e imponer multas de hasta ciento ochenta días del importe del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al día de cometerse la falta, a aquellas personas que falten el respeto a algún órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación en las promociones que hagan ante el Consejo de la Judicatura Federal.⁶⁵
- Forma anualmente una lista con los nombres de las personas que puedan fungir como peritos ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, ordenándolas por ramas, especialidades y circuitos judiciales.⁶⁶
- Fija los periodos vacacionales de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.⁶⁷

2.5. Funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal.

La forma en que se llevan a cabo las actividades de administración, vigilancia y disciplina respecto de los Magistrados y Jueces federales se origina de actos administrativos colegiados, en las que intervienen varios individuos integrados en órganos, cuyas decisiones se toman por la mayoría de votos. Estos órganos colegiados se dividen en dos instancias: Pleno y Comisiones, en ambos intervienen consejeros de voz y voto, estos enriquecen las discusiones en la que se adoptan los acuerdos que se emiten y garantizan objetividad en las relaciones.⁶⁸

⁶⁴ Ibidem, artículo 81, fracción XXVII.

⁶⁵ Ibidem, artículo 81, fracción XXVIII.

⁶⁶ Ibidem, artículo 81, fracción XXIX.

⁶⁷ Ibidem, artículo 81, fracción XXXIII.

⁶⁸ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio. Op. cit. p. 25.

El párrafo cuarto del artículo 100 Constitucional en relación con el artículo 69 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece tal funcionamiento.

2.5.1. El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

De acuerdo con el artículo 74 de la Ley Orgánica en comento, el Pleno se integra con los siete miembros de Consejo denominados Consejeros, aunque puede funcionar con la presencia de sólo cinco de ellos para integrar el quórum, sus resoluciones son definitivas e inapelables -con excepción de las que se refieran al nombramiento, adscripción, ratificación de Jueces y Magistrados, que pueden impugnarse ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia mediante el recurso de revisión administrativa, en el que ésta sólo puede verificar que la decisión recurrida se haya tomado conforme a las reglas contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación-, las cuales deberán constar en acta y firmarse por los presidentes y secretarios ejecutivos respectivos y notificarse personalmente a las partes interesadas.

Anualmente, el Pleno del Consejo sesiona en dos periodos: el primero comprende del primer día hábil del mes de enero y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de julio, el segundo periodo comienza el primer día de agosto y concluye el último día hábil de la primera quincena de diciembre. Estas sesiones son privadas.⁶⁹

Al clausurar estos períodos, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, designa a los Consejeros que deban proveer los trámites y resolver los asuntos de notoria urgencia que se presenten durante los recesos, así como a los Secretarios y empleados que sean necesarios para apoyar sus funciones. Al reanudarse los

⁶⁹ *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, Op. cit., artículos 70 y 75.

períodos, los Consejeros darán cuenta al Pleno, con las medidas que hayan decretado a efecto de que éste emita la resolución correspondiente.⁷⁰

El Pleno del Consejo también puede tener sesiones extraordinarias, a solicitud de uno de sus integrantes, la cual deberá presentarse al Presidente para que realice la convocatoria. Sus resoluciones se toman por mayoría de votos de los Consejeros presentes, y por mayoría calificada de cinco votos cuando se trate de establecer Comisiones, expedir reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, escalafón y régimen disciplinario, así como los acuerdos generales tendientes al mejor desempeño de las atribuciones del Consejo, cuando deba decidirse sobre el nombramiento, ratificación, adscripción, remoción, renunciaciones, suspensiones y denuncias o querellas de los Magistrados de Circuito.

Asimismo, resuelve sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces; la expedición de reglamentos, el nombramiento de los titulares de los órganos auxiliares, así como del demás asuntos que la ley determine.

Igualmente, cuando deba establecerse la normatividad y criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, y de atención al público. De igual forma, para resolver conflictos laborales entre el Poder Judicial Federal y sus servidores públicos, con excepción de los que pertenezcan a la Suprema Corte, en los términos que establece nuestra Carta Magna, a partir del dictamen que le presente la Comisión Sustanciadora del Poder Judicial Federal, cuyo representante se designa, también, por mayoría calificada de votos.

⁷⁰ Ibidem, artículo 73.

2.5.2. Las Comisiones del Consejo de la Judicatura Federal.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 81, fracción I, establece que el Consejo, por medio del Pleno, está facultado para establecer las comisiones que considere necesarias, sin embargo, por disposición legal en el artículo 77 de la citada ley, contará en todo caso con las comisiones necesarias para el desempeño de sus funciones, siendo estas de **administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción**, con lo que es posible apreciar el especial énfasis del Consejo en la calidad y fomento de la función jurisdiccional.

Haciendo uso de la facultad que la ley le otorga para crear comisiones de carácter permanente, el Pleno del Consejo determinó la creación de la Comisión de Vigilancia⁷¹, y la de las Comisiones Unidas⁷², que se integra y funciona de manera particular.

Respecto al órgano colegiado denominado Comisiones Unidas, tiene como objetivo la valoración y análisis técnico de propuestas de acuerdos y proyectos formulados por las Comisiones permanentes, que deben someterse al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Por lo que respecta a la Comisión de Vigilancia, se encarga de seguir de manera estricta y rigurosa la aplicación de los recursos del Poder Judicial de la Federación, para que se logre un óptimo aprovechamiento, asimismo, para que se alcance el seguimiento de los programas de actividades de los órganos del Consejo de la Judicatura Federal y la mayor racionalidad administrativa y funcional de los mismos, y para ello, debe presentar al Pleno del Consejo de la Judicatura

⁷¹ Acuerdo General número 12/1995, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que determina la creación de esta comisión.

⁷² Acuerdo General número 4/96, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el funcionamiento de las Comisiones Unidas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de febrero de 1996.

Federal un proyecto de reglamento interno para su aprobación, comprendiendo dichos propósitos.

La integración de las Comisiones se regula en el segundo párrafo del artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, el que establece que cada Comisión se formará por tres miembros: uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado; lo que si bien es cierto proporciona una integración plural de las Comisiones, también propicia una minoría de miembros del Poder Judicial Federal.

Las resoluciones de las comisiones también se toman por mayoría de votos y sus integrantes pueden abstenerse de votar cuando tengan algún impedimento legal, en aquellos casos en que no fuere posible la resolución de un asunto por parte de la Comisión, su conocimiento y resolución pasara al Pleno. Las Comisiones creadas nombrarán a su respectivo Presidente y determinarán el tiempo que deba permanecer en el cargo y las funciones que deba ejercer.

Finalmente, las resoluciones del Pleno y las de las Comisiones deben constar en acta y firmarse por el Presidente y los Secretarios Ejecutivos respectivos; notificarse a las partes interesadas; su ejecución debe realizarse por conducto de los órganos del propio Consejo o del Juzgado de Distrito que actúe en su auxilio; del mismo modo, cuando se estime que una resolución es de carácter general, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

2.6. Órganos Auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal.

El Consejo de la Judicatura Federal, público el Acuerdo General número 48/1998, que regula la Organización y Funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de marzo de 1999, cuyo contenido es de especial importancia para el presente punto a desarrollar, que a la letra dice:

Artículo 2°. Para los efectos de este acuerdo se entenderá por:

...Fracción XII. Órganos: Instituto de la Judicatura, Visitaduría Judicial, Contraloría del Poder Judicial de la Federación e Instituto Federal de Defensoría Pública.

Artículo 3°. El Consejo ejercerá sus atribuciones a través de:

...V. Los Órganos de:

- a) Instituto de la Judicatura;
- b) Visitaduría Judicial;
- c) Instituto Federal de Defensoría Pública; y ,
- d) Contraloría del Poder Judicial de la Federación.⁷³

2.6.1. Instituto de la Judicatura Federal.

El antecedente más cercano del actual Instituto de la Judicatura, es el Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, creado con motivo de las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de 29 de diciembre de 1977.

El artículo 97 de esa Ley, rezaba:

“Se crea el Instituto de Especialización Judicial para preparar y capacitar al personal del Poder Judicial de la Federación y a quienes aspiren a ocupar algún puesto en el mismo. Las atribuciones y funcionamiento de este Instituto se regirán por el Reglamento que expida el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

El Instituto inició su funcionamiento formalmente el 8 de agosto de 1978, como un centro de conferencias. En 1983 se inició una segunda etapa, ya como escuela judicial, con tres grupos integrados por 35 alumnos, con una duración de seis meses, impartándose las materias de Derecho Constitucional, Amparo Administrativo, Amparo Agrario, Amparo Civil, Amparo Laboral y Redacción Judicial. A la vez se crearon algunas extensiones regionales en el interior de la República.

⁷³ <http://www.cjf.gob.mx/incio.asp>. (la página fue consultada el 04/05/2006).

Esta segunda etapa del Instituto culminó en 1994, a raíz de las reformas Constitucionales y legales de ese año, cuando se inicio la tercera etapa de la Escuela Judicial Federal Mexicana, con la creación del actual Instituto de la Judicatura Federal.

De acuerdo con el artículo 100, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, la Ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.⁷⁴ Lo anterior se encuentra establecido en el Título Sexto, Capítulo II, sección tercera, del citado ordenamiento legal.

Por lo tanto, podemos decir que es el órgano dedicado a la formación, capacitación, y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiran a pertenecer a éste. Además, tiene la encomienda de realizar los trabajos de investigación necesarios para el desarrollo y mejoramiento de la Justicia Federal.⁷⁵

2.6.2. Visitaduría Judicial.

El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 81, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, emitió el Acuerdo General número 44/1988,⁷⁶ que regula la organización y funcionamiento de la Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal. Asimismo, esta fundamentada en el artículo 98 de la citada Ley.

⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Lucinada, México, 2005.

⁷⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?*, Editorial Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Cuarta Edición, México 2005, p. 77.

⁷⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1988.

Dicha Visitaduría, tiene como propósito la inspección a los órganos jurisdiccionales, se encarga de supervisar la actuación de los Jueces y Magistrados, así como las Oficinas de Correspondencia Común, para establecer medidas correctivas con el objeto de enmendar las deficiencias detectadas en el funcionamiento de los referidos órganos, a fin de que los Juzgadores actúen con imparcialidad e independencia, lo cual tiende a garantizar que la administración de justicia sea pronta y expedita, y, además de supervisar las conductas que integran los mismos.

En el acuerdo se previó que la Visitaduría Judicial se integraría, entre otros funcionarios, por el Visitador General, los Visitadores, el Director General, los Secretarios Técnicos y demás funcionarios que la apoyen y auxilien en el ejercicio de sus funciones.

Existen dos tipos de visitas, a saber:

Visitas Ordinarias: Este tipo de visitas tienen efectos preventivos, de control o de carácter informativo, puesto que reflejan el estado y funcionamiento de los juzgados federales, lo que permite evaluar y determinar el desempeño de los servidores públicos y las condiciones de trabajo. Estas visitas se llevan a cabo cuando menos dos veces al año. Una inspección se realiza de manera física por los Visitadores Judiciales “B” en la sede del órgano jurisdiccional, la otra, se verificará a través de un informe circunstanciado que rinda el titular o en su caso el encargado del despacho, así como el Presidente en caso de ser Tribunal Colegiado.

Visitas Extraordinarias: Estas visitas se practican cuando existen elementos de prueba, que a juicio del Pleno y del Secretario Ejecutivo de Disciplina, hagan presumir irregularidades cometidas por un Magistrado del Tribunal Colegiado o Unitario o bien, un Juez de Distrito.

Finalmente, concluyó que la Visitaduría Judicial, es el órgano encargado de auxiliar tanto al Pleno del Consejo, como a la Comisión de Disciplina, en el ejercicio de las facultades disciplinarias, tendientes a verificar el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales conforme a las disposiciones legales y Acuerdos del Consejo, así como la conducta de los servidores públicos adscritos a los mismos, para que en su caso, se prevean medidas tendientes a corregir las deficiencias e incluso imponer sanciones, como puede ser hasta la remoción de un servidor público.

2.6.3. Instituto Federal de Defensoría Pública.

Es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, que esta encargado de la prestación de los servicios de defensa penal y asesoría jurídica administrativa fiscal y civil en forma gratuita, bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo, a la población que carece de medios para pagar un abogado.⁷⁷

Su objetivo fundamental es garantizar el acceso a al justicia, por lo que es concebido como una institución social, técnica y operativamente independiente.

Conforme al artículo 20 constitucional, fracción IX, el inculcado tiene en todo proceso penal, entre otras garantía de una defensa adecuada, por sí, por abogado o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera.⁷⁸

⁷⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Op. cit. p. 79.

⁷⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. cit.

Esta disposición es el fundamento de la defensa pública y base jurídica del principio de acceso a la justicia, que incorpora al concepto de asistencia legal las materias administrativa, fiscal y civil a través de asesoría jurídica creado por la ley Federal de Defensoría Pública.

Su ley reglamentaria ⁷⁹ se instrumenta con el objeto de regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en materia administrativa, fiscal y civil.

Los servicios de defensoría pública se prestan a través de:

- Defensores públicos, en los asuntos del orden penal federal, desde la averiguación previa hasta la ejecución de las penas.
- Asesores jurídicos, en asuntos de orden no penal, salvo los expresamente otorgados por la ley a otras instituciones.

2.6.4. Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles (IFECOM).

El IFECOM fue creado por disposición de la Ley de Concursos Mercantiles, publicada en el Diario Oficial de la Federación el doce de mayo del dos mil. Es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal y un órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación, con autonomía técnica y operativa, cuya principal finalidad es la de autorizar el registro de las personas que acrediten cubrir los requisitos necesarios para realizar las funciones de visitador o conciliador sindico, quienes apoyarán a la justicia en materia concursal en los aspectos técnicos

⁷⁹ Ley Federal de Defensoría Pública, Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de mayo de 1998.

involucrados en los procedimientos de concurso mercantil,⁸⁰ así como difundir la cultura concursal.

2.6.5. Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

Es el órgano que tiene a su cargo el 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 aquellas que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de algunos funcionarios del Tribunal Electoral; además, investiga presuntas responsabilidades de servidores públicos y empleados de los órganos del Consejo de la Judicatura Federal, con excepción del Instituto Federal de la Defensoría Pública.⁸¹

Entre sus funciones sobresalen:

- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, egresos, funcionamiento, patrimonio y fondos por parte de los órganos administrativos del Consejo;
- Llevar el registro, seguimiento y evaluación de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación;
- Inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones referentes a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales del Poder Judicial de la Federación.

La ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación le dedica el artículo 103 a este órgano auxiliar, y se refiere a éste de la siguiente forma:

⁸⁰ www.ifecom.cfj.gob.mx. (la página fue consultada el 4/5/2006).

⁸¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Op. cit. p. 78.

“La Contraloría del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos, servidores públicos y empleados del Poder Judicial de la Federación, con excepción de aquellas que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

2.7. Consejeros de la Judicatura Federal.

Actualmente el artículo 100 constitucional, determina los requisitos para ser Consejero de la Judicatura Federal, siendo los siguientes:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- Tener cuando menos treinta y cinco años de edad cumplidos al momento de la designación;
- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de su designación;
- Poseer el día de la designación, una antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- Gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más un año de prisión;
- No haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de República o de Justicia del Distrito Federal, Senador o Diputado Federal, ni Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento, y tener reconocimiento en el ámbito judicial.

Además, todos los Consejeros deben ser personas distinguidas por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, y gozar del reconocimiento judicial, en el caso de ser designados por el Alto Tribunal.

Adicionalmente, la ley enumera los impedimentos para que los Consejeros conozcan de un asunto, éstos también son aplicables a los Ministros de la Corte, a los titulares de los órganos jurisdiccionales federales y a los miembros de los jurados populares, mencionando sólo algunas:

- Existencia de parentesco, amistad íntima o enemistad, con los interesados o quienes los representen o defienden.⁸²
- Tener el Consejero o sus familiares, interés personal en el asunto.⁸³
- Tener interés personal, familiar o de negocio con alguno de los interesados.⁸⁴
- Estar pendiente de resolución un asunto que hubiere promovido como particular, semejante aquel que le es sometido para su conocimiento.⁸⁵
- Aceptar presentes, servicios o invitaciones de alguno de los interesados.⁸⁶
- Hacer promesas o amenazar a alguno de los interesados,⁸⁷ y
- Ser o haber sido tutor, curador o administrador de alguno de los interesados.⁸⁸

El Presidente del Consejo dura cuatro años en su puesto, y no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior; la protesta a su cargo la otorga ante el Senado de la República. Los Consejeros restantes ejercen funciones durante cinco años, no pudiendo ser designados para un nuevo período, en cuanto a su protesta del empleo, por lo que se refiere a los nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación la otorgan ante el Presidente del Consejo, y los que fueran designados por la Cámara de Senadores o por el Ejecutivo Federal, la otorgan ante éstos.

⁸² Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Op. cit. artículo 146 fracciones I y II

⁸³ Ibidem, fracción III.

⁸⁴ Ibidem, fracciones VIII, XII, XIV, XV.

⁸⁵ Ibidem, fracción VII.

⁸⁶ Ibidem, fracciones IX y X.

⁸⁷ Ibidem, fracción XI.

⁸⁸ Ibidem, fracción XIII.

2.7.1. Procedimiento de Insaculación.

Por *insaculación* se entiende el procedimiento para la designación de ciertos cargos, consistente en depositar precisamente, en un saco, urna o un recipiente análogo, tantas papeletas como candidatos haya, cada una con el nombre de ellos y sacando una de las papeletas se designa al funcionario o encargado que consta el mismo.

Este procedimiento resulta equitativo y transparente, sin embargo no asegura la competencia plena del funcionario *insaculado*. Mencionado lo anterior, es de precisarse que originalmente, a la creación del Consejo, la *insaculación* era el método para designar a los Consejeros respectivos al Poder Judicial, en vista de ello y sus frutos, el Presidente de la República planteó una iniciativa de reformas que entre otros puntos, proponía cambios en la forma de elegir a los Consejeros del Poder Judicial, pasando al procedimiento de la designación directa por mayoría de ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, de entre los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito; con el objetivo de garantizar que las personas designadas contaran con una sólida reputación en labores judiciales, permitiendo identificar a las que tuvieran experiencia y habilidades para realizar funciones administrativas.

Cito una alternativa que sugiere Luis Ponce de León Armenta en los siguientes términos: “Considero que el Consejo de la Judicatura, con excepción del Presidente debe de ser designado por *insaculación*, pero no por *insaculación* simple que se preveía con anterioridad, sino por *insaculación* calificada, consistente en preselección del universo entre los magistrados y jueces con mayores meritos, mayor antigüedad, mayor capacidad de conformidad con parámetros de auto evaluación y procedimientos previstos en la Ley, como resultado de las visitas extraordinarias de inspección y evaluación integral.”⁸⁹

⁸⁹ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Compendio de Legislación Comentada del Poder Judicial*, Editorial Porrúa, México, 1998. p. 29.

Para concluir, considero necesario agregar que nos parece acertada la propuesta anterior, si además se tratara de incluir en la medida de lo posible, cada una de las categorías judiciales, es decir, un Juez de Distrito, un Magistrado de un Tribunal Unitario y otro de un Tribunal Colegiado, para que la composición sea plural por parte de los miembros del Poder Judicial Federal que se unirán y conformara el Pleno de la Judicatura Federal.

2.7.2. Críticas en relación a los Consejeros de la Judicatura Federal.

La designación de Consejeros es un tema recurrido en discusiones teóricas sobre la división de Poderes, acerca de si existe la colaboración o intromisión de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, además del propio Poder Judicial Federal. Al respecto, existen diversas interrogantes y teorías.

Por su parte, el artículo 49 Constitucional, dispone que no podrán reunirse dos o mas Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un sólo individuo, salvo los casos ahí previstos.

Entonces, la designación que realiza el Presidente de la República y los Senadores, de uno y de dos Consejeros respectivamente, es un punto constantemente discutido, con conclusiones que van de extremo a extremo: por un lado se afirma que la participación de los tres Poderes de la Unión es en realidad una intervención, dónde encontramos a Joel Carranco Zúñiga, quien enuncia las siguientes razones:

- El Presidente y el Senado designan a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- La designación de los referidos Consejeros contraviene una de las funciones del propio Consejo, consistente en vigilar el acatamiento de la carrera judicial, cuando éstos evidentemente carecen de la formación judicial.

- No es admisible la idea de que por tratarse de atribuciones administrativas requieren de 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 del procedimiento de desafuero.
- Las atribuciones del Consejo de la Judicatura constituyen una parte muy importante de ese “poder” que le corresponde al Poder Judicial.⁹⁰

En el otro extremo, encontramos a Mario Melgar Adalid, ex Consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Senado, quien realiza una defensa de esto respecto, en el sentido de que una vez nombrados los Consejeros, éstos dejan de tener cualquier vínculo con el Poder que los hubiera designado, afirmando también que no hay intromisión de Poderes ajenos al Judicial en su ámbito de atribuciones, porque las designaciones se hacen para proporcionar que el Consejo se beneficie de la pluralidad de conocimientos y evite la endogamia, que es una forma de conservadurismo, agregando que se trata de una colaboración entre Poderes que es perfectamente posible y que no rompe con la unidad del Poder Judicial, ni con el principio de la división de Poderes.

Finalmente, debe apuntarse que el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano Constitucional en que intervienen los tres Poderes de la Unión en el nombramiento de quienes integran el Pleno, quienes sólo podrán ser removidos en los términos de Título Cuarto Constitucional. Este rasgo sui generis obedece a la necesidad del fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial y específicamente crear un Consejo con mayor capacidad de respuesta técnica-administrativa, el enriquecimiento de las tareas de gobierno de ese Poder con las visiones de personas nombradas por los otros dos Poderes y la especialización de los órganos.⁹¹

⁹⁰ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. Op. cit. p. 226.

⁹¹ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio. Op. cit. p. 23.

No obstante lo anterior, considero que es necesario un compromiso de real colaboración entre los tres Poderes de la Unión para la integración del Pleno del Consejo, en virtud de la gran trascendencia de las decisiones que se toman en ese ente.

2.8. La Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal.

El Presidente del Consejo de la Judicatura Federal será quien haya sido designado de entre los Ministros, el Presidente del Alto Tribunal.

La ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 85, establece sus atribuciones como Presidente del Consejo de la Judicatura, siendo las siguientes:

- Representar al Consejo;
- Turnar los expedientes entre los Consejeros para formular proyectos de resolución;
- Dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones;
- Proponer al Pleno, los nombramientos de Secretarios y titulares de los órganos auxiliares;
- Informar a la Cámara de Senadores y al Presidente de la República, las vacantes del Consejo que deban ser cubiertas mediante su designación;
- Firmar las resoluciones y Acuerdos Generales del Pleno;
- Vigilar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Consejo; entre otras.⁹²

Mientras que las facultades del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son:

- Representar a la Suprema Corte y llevar su administración;

⁹² *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Op. cit.*

- Dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones;
- Recibir, tramitar y resolver, las quejas administrativas;
- Conceder licencias a los servidores de la Corte;
- Rendir entre los Ministros de la Corte y los miembros del Consejo de la Judicatura, el informe de labores del Poder Judicial de la Federación;
- Expedir el reglamento interior y los Acuerdos Generales que requiera la Corte;
- Formular anualmente el anteproyecto del Presupuesto de Egresos de nuestro máximo Tribunal y someterlo a la aprobación del Pleno;
- Remitir al Presidente de la República los Proyectos de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación, así como administrar el presupuesto de la Suprema Corte de Justicia; entre otras.⁹³

De lo anterior, se desprende que aunque el Presidente actúa como tal en cada órgano, éste tiene facultades de diversa naturaleza, mismas que ejecuta con plena independencia en el Consejo, respecto a la Suprema Corte y viceversa.

Comento que no existen en el texto Constitucional, ni en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal reglas sobre causas de cese del Presidente, por lo cual se aplican las reglas que están sujetos los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, de tal manera que el Pleno, no puede revocar a su Presidente, salvo que quedara inmerso en los supuestos del Título Cuarto y sólo puede aceptar su renuncia; lo que permite enunciar una regla general: El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene reservada la facultad de designar o sustituir al Presidente de ambos cuerpos colegiados.⁹⁴

El Presidente del Consejo, representa la cúspide del órgano colegiado que toma las decisiones más importantes para el Poder Judicial de la Federación en materia de administración, vigilancia y disciplina, por lo que su papel es de suma

⁹³ Ibidem, artículo 14.

⁹⁴ MELGAR ADALID, Mario. Op. cit. p. 101.

importancia y en este sentido nos parece prudente mencionar la siguiente reflexión ¿Es el Consejo de la Judicatura Federal el administrador del Poder Judicial Federal? al respecto no se puede afirmar con libertad que el Consejo en mención sea el órgano que administre 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 es no distraer a los Ministros con asuntos administrativos, en virtud de que tienen una misión eminentemente jurisdiccional y la misma iniciativa da como explicación que se establece así para que la Suprema Corte de Justicia no pierda su autonomía.⁹⁵

El profesor Mario Melgar Adalid aduce al respecto a esta figura que “el hecho de que sea al mismo tiempo presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y del Consejo de la Judicatura Federal, da fuerza al Consejo y logra la posibilidad de integración entre ambos órganos, tan necesaria para los demás integrantes del Poder Judicial.⁹⁶ El mismo tratadista cuestiona la doble personalidad de dicho individuo cuando conoce de asuntos en los que sus facultades convergen, es decir, conforme a la reforma, las decisiones del Consejo son definitivas e inatacables, excepto las que se refiere a la designación, adscripción, y remoción de los Magistrados y Jueces, las que podrán ser revisadas por el Pleno de la Corte, con el último objetivo de verificar que se hayan efectuado conforme a la letra de la ley.

Esta facultad de la Corte, no estaba contenida en la iniciativa presidencial y fue agregada por el Senado de la República. De tal forma que “si bien produce certidumbre en las designaciones del Consejo y las somete a revisión de la Corte, sobre aspectos de legalidad, genera para el presidente el problema de participar en los recursos de revisión, lo cual resulta ilógico pues no debe actuar al mismo

⁹⁵ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. Op. cit. p. 224.

⁹⁶ MELGAR ADALID, Mario. Op. cit. p. 97.

tiempo como revisor de un acto en el que participó previamente; si por el contrario opta por uno de los dos órganos, tendrá que excusarse en la designación o bien en la revisión, lo que puede provocar incertidumbre; y si decide no participar en las designaciones, adscripciones o remociones estaría incumpliendo con su responsabilidad.”⁹⁷

No obstante lo anterior; el autor antes referido menciona las ventajas que según su apreciación superan los citados inconvenientes, considerando que el Presidente de la Corte y del Consejo es un inmejorable enlace para los puntos de confluencia de ambos órganos:

- En ciertas cuestiones administrativas como la integración presupuestal que debe hacer anualmente de los requerimientos financieros de ambos órganos.
- Para conservar la unidad y homogeneidad en decisiones importantes tales como las respectivas a la carrera Judicial, administración de recursos materiales y financieros, etcétera.
- Además, gracias a la unidad de enfoques del Poder Judicial de la Federación, se permite la consolidación de adquisiciones, contratos de seguros, arrendamientos y otros análogos.⁹⁸

En base a las consideraciones anteriores, puedo concluir que debido al vertiginoso crecimiento del Consejo de la Judicatura Federal, la trascendencia de sus funciones y la estrecha relación que guarda con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta prudente y necesario que el Presidente de este órgano colegiado sea diverso al Presidente de nuestro máximo tribunal, ya que de esa forma se fortalecería en su esencia e independencia.

⁹⁷ Ibidem, p. 99.

⁹⁸ Ibidem, p. 100.

De lo anterior, el Presidente del Consejo de la Judicatura tiene numerosas e importantes funciones que sólo podrá ejercer libremente si responde directamente ante el Pleno del Consejo, y no también ante el Pleno de la Suprema Corte, como lo acontece en la actualidad; máxime que se debe recordar que existe una duplicidad en funciones, es decir, que en casos la revisión administrativa, actúa como juez y parte, resultando una contravención a los principios generales de derecho. Por tanto, si el Presidente del Consejo fuera elegido por mayoría de votos entre los mismos Consejeros, el Pleno del Consejo sería un ente decisorio, exclusivo, autónomo e independiente, cumpliendo así, con el espíritu de la reforma de 1994 que lo creó.

CAPÍTULO III.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, DESARROLLO INSTITUCIONAL Y CAMBIO CULTURAL.

SUMARIO: 3.1. Estado y cultura. 3.1.1. Noción de Estado. 3.1.2. Noción de cultura de la legalidad y cultura jurídica. 3.2. La forma de Gobierno en México. 3.2.1. Poder Ejecutivo. 3.2.2. Poder Legislativo. 3.2.3. Poder Judicial. a) Suprema Corte de Justicia de la Nación. b) Consejo de la Judicatura Federal. c) Tribunal Electoral Federal. d) Tribunales Colegiados de Circuito. e) Tribunal Unitario de Circuito. f) Juzgado de Distrito. 3.3. Ética Judicial. 3.3.1. El papel del poder judicial en la transición a la democracia. 3.4. Los métodos complementarios de solución de conflictos. 3.5. Acceso a la justicia antes y después de la instalación de los Juzgados de Distrito Itinerantes.

3.1. Estado y Cultura.

El Estado, como concepto es bastante controvertido en la teoría del derecho, no trataremos tal controversia en el presente trabajo, pero adoptaremos el concepto de la maestra Aurora Arnaiz Amigo, quien dice que el Estado es “La asociación política soberana que dispone de un territorio propio con una organización específica y un supremo poder facultado para crear el derecho”.⁹⁹

Por su parte, el maestro Eduardo García Maynez dice que “Es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio”.¹⁰⁰

Asimismo, el autor Manuel García Pelayo define el Estado como: “La organización que tiene por objeto asegurar la convivencia pacífica y la vida histórica de un pueblo”.

Luego entonces, entendemos por Estado la entidad a la que se le reconoce personalidad jurídica, una entidad de carácter público, sometido al derecho como cualquier otro, que puede asumir diferentes formas de organización.

⁹⁹ ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Estructura del Estado*, Editorial Porrúa, México 1998, p. 12.

¹⁰⁰ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Editorial Porrúa, México 2000, p. 98.

De igual forma, es necesario tratar a la soberanía como característica del poder del Estado, aunque es menester aclarar que dicho tema no será abordado ampliamente, ello a que no es tema fundamental en la presente tesis.

Empezaremos con su concepto, etimológicamente soberanía significa *super* sobre, *omnia* todo, “lo que está por encima de todo”, se llama soberano aquel poder que no reconoce a otro poder.

El Maestro R. Carré de Malberg, nos dice que la soberanía tomada en su acepción precisa, designa no ya una potestad, sino una cualidad, cierta forma de ser, cierto grado de potestad, es el carácter supremo de un poder; supremo, en el sentido de que dicho poder no admite a ningún otro ni por encima de él ni en concurrencia con él. Por lo tanto, se dice que el Estado es soberano, ya que en la esfera en que su autoridad es llamada a ejercer, posee una potestad que no depende de ningún otro poder y que no puede ser igualada por ningún otro poder.¹⁰¹

Es una forma de conducir una vida unitaria e independiente, de organizarse libremente, sin tener restricciones más que las impuestas por la justicia y por la dignidad de la persona humana y de los otros pueblos, de pretender que se asegure el cumplimiento del orden jurídico y de realizar su fin con la armonía internacional de los pueblos.

En nuestra constitución se establece un concepto de soberanía popular, se le ha denominado así, porque es el pueblo mexicano en quien efectivamente radica. Dichos artículos constitucionales son los siguientes:

“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo...” “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para

¹⁰¹ CARRÉ DE MARBERG, R. *Teoría general del estado*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1998, p. 81.

beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”.

“**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”.

“**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos y por lo de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán controvertir las estipulaciones del Pacto Federal...”

Una vez concluido los conceptos de Estado y soberanía, éste último como característica principal de aquél, pasaremos a hablar de lo que es Cultura desde diversos puntos de vista.

Según el diccionario de la Real Academia Española, el concepto de **Cultura** viene del latín cultura* que significa el conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar su juicio crítico o el conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etc.

La evolución de los significados de la palabra cultura ha sido compleja. Procediendo de las voces latinas cultus y colere (cuyo significado es tanto cultivo como culto), tuvo que ver primero con la acción humana sobre la tierra (la labranza) antes de referirse a una característica de los humanos. Adquirió así un sentido metafórico. Cultura remitía a la descripción e interpretación de la dinámica de la realidad social: se situaba en el campo semántico de cambio, crecimiento, progreso y evolución.¹⁰²

¹⁰² GINER, Salvador, LAMO DE ESPINOZA, Emilio, TORRES, Cristóbal, *Diccionario de Sociología*, Editorial Alianza, Madrid 1998, p. 167.

Para Boas, figura central, autor clave del particularismo histórico, la cultura incluye todas las manifestaciones de los hábitos sociales de una comunidad, las reacciones del individuo en la medida en que se ven afectadas por las costumbres del grupo en que vive, y los productos de las actividades humanas en la medida en que se ven determinadas por dichas costumbres.¹⁰³

Kroeber y Kluckhohn ofrecieron su propia definición: “un conjunto de atributos y productos de las sociedades humanas y, en consecuencia, de la humanidad, que son extrasomáticos y trasmisibles por mecanismos distintos de la herencia biológica.”¹⁰⁴

Guy Rocher, siguiendo al antropólogo Edward Burnettr Tylor, ha propuesto la siguiente definición de cultura: “es un conjunto trabado de maneras de pensar, de sentir y de obrar más o menos formalizadas, que aprendidas y compartidas por una pluralidad de personas, sirven de un modo objetivo y simbólico a la vez para constituir a esas personas en una colectividad particular y distinta. Esta definición coloca a la cultura del lado de los sistemas: la cultura es el conjunto de ideas y de valores, pero no considerados en sí mismos, abstraídos de la realidad, sino en cuanto, una vez que son vividos por los individuos humanos, anima, organizan, y dirigen sus relaciones. Y eso es precisamente el sistema social.”¹⁰⁵

Luego entonces, debemos entender por cultura como un conjunto de conocimiento a saber, que incluyan creencias, arte, moral, derecho, costumbres y cualquiera otros hábitos y capacidades adquiridos por el hombre en cuanto miembro de la sociedad.

3.1.1. Noción de Estado.

El Estado tiene tres elementos de la organización estatal, a saber: territorio, población y poder. Para entender estos elementos se detallaran a continuación:

¹⁰³ Idem.

¹⁰⁴ Idem.

¹⁰⁵ VILLORO TORANZO, Miguel, *La justicia como vivencia*, Editorial Porrúa, México 2004, p. 195.

Territorio. Es una porción de tierra que pertenece a una nación, región, provincia, etc. y en donde el Estado ejercita su poder.

La significación del territorio según Jellinek la manifiesta en dos formas distintas siendo estas: negativa y positiva. La primera consisten en que en ningún poder extraño puede ejercer su autoridad en éste ámbito sin el consentimiento del Estado; la segunda, en que todas las personas que viven en el mismo ámbito se encuentran sujetas al poder estatal.¹⁰⁶

Población. El diccionario de la Real Academia Española dice que la palabra población viene del latín “populatio”, conjunto de individuos de la misma especie que ocupan una misma área geográfica.

En cada Estado se encuentra un cierto número de hombres, y que puede ser más o menos considerable. Un Estado ante todo es una comunidad humana, es una forma de agrupación social. Lo que caracteriza esta comunidad es que es una colectividad pública, sobreponiéndose a todas las agrupaciones particulares, como por ejemplo las de orden doméstico, privado e inclusive las de interés social, que existen entre sus miembros.

La población es, pues, un elemento esencial del Estado. Ahora bien, cuando se hable de un Estado federal, como es el caso de México, se debe recordar y se debe precisar que la población no es elemento definitorio de lo federal, ni de la Federación. Esta no tiene, como esenciales, ni al elemento población ni al elemento territorio. Los habitantes del Estado mexicano, no son habitantes federales, sino habitantes mexicanos. Lo federal en México es una forma de gobierno, como lo establece el artículo 40 de la Constitución ahora vigente; y no es una forma de Estado, como se afirma comúnmente.¹⁰⁷

¹⁰⁶ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Op. cit. p. 98.

¹⁰⁷ BARRAGÁN B, José, CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, MATEOS SANTILLAN, Juan José, FLORES TREJO, Fernando, SOTO FLORES Armando, *Teoría de la Constitución*, Editorial Porrúa, México 2003, p. 23.

El concepto de población no debe confundirse con el de Pueblo, pues éste se usa para designar aquella parte de habitantes que tienen derechos civiles y políticos plenos. La palabra pueblo es un término de contenido estricto, ya que solamente se refiere a aquellas personas que están sujetas a nuestra soberanía ligadas por el vínculo de ciudadanía, que viven en el territorio nacional, o en el extranjero. Forman pues el pueblo mexicano, exclusivamente aquellos individuos que integran el carácter de ciudadanos de la república.

Poder. Según el diccionario de la Real Academia Española dice que viene del latín *potere* que significa el dominio, imperio, facultad y jurisdicción que alguien tiene para mandar o ejecutar algo.

Por encima de todo lo que constituye el Estado, debe de establecerse en una Nación, una potestad pública que se ejerza de manera autoritaria sobre los individuos que forman parte de ese grupo nacional, esa potestad pública nació precisamente de una determinada organización del cuerpo nacional.

Tal poder se divide en poder coactivo y en poder simple, en el primero los mandatos que expiden tienen una pretensión de validez absoluta y son impuestos en forma violenta, es decir, contra la voluntad del obligado. El segundo consiste en la capacidad para dictar determinadas pretensiones a los miembros de ciertos grupos, pero no asegura el cumplimiento de aquéllas, es decir, con medios propios.

3.1.2. Noción cultura de la legalidad y cultura jurídica.

La cultura de la legalidad.

En nuestro país, el federalismo y todas aquellas instituciones que conforman al Estado, existen en base a la democracia y porque nuestra sociedad las ha aceptado, esto se plasma en nuestra Constitución Política. Asimismo, el orden

jurídico del país, depende de que se acaten las normas jurídicas y de que se establezcan patrones de previsibilidad de conducta.

Un gobierno que se dedica a preservar el orden social, se asegura de que los integrantes de su pueblo posean una cultura política, y se esmera que esa cultura política esté respaldada por una cultura de la legalidad, por lo que cada miembro deberá conocer las normas jurídicas que determinan la organización fundamental del Estado, asimismo, que entienda sus alcances, sus límites, las sanciones, a las que puede hacerse acreedor en caso de desobediencia, y las autoridades se encargarán de legislar, ejecutar las leyes y dirimir aquellas controversias que surjan con motivo de su aplicación, es decir, los grupos dominantes se deberían preocupar de que los gobernados conozcan las normas jurídicas en mayor o menor grado.¹⁰⁸

Ahora bien, podemos deducir de lo anterior, que para que se cumpla con eficacia una función de orientación social, es importante la participación de los grupos dominantes de la comunidad, esto es, para que difundan la cultura de la legalidad, estos grupos deben enseñar a los miembros de esa comunidad a aceptar los valores políticos transformados en derecho. Por ello, es indispensable que el Estado genere las condiciones para convertir los valores políticos en valores jurídicos. A lo largo de la historia, se ha constatado que convertir a un pueblo en Estado, ha exigido un proceso educativo en el que se enseñe la lengua, la religión, las costumbres, los valores políticos y diversas estructuras o sistemas a base de derechos y obligaciones.

La difusión de la cultura de la legalidad, no obstante, sólo resultará eficaz y eficiente en la medida en que el gobierno de un Estado satisfaga las siguientes condiciones:

¹⁰⁸ LAVEAGA, Gerardo, *La Cultura de la Legalidad*, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, p. 52.

1. Que el derecho sea producto del consenso. Mientras más sectores y persona participen en su creación, aplicación e interpretación, más fácil resultará hacerlo valer y menos resistencia hallará los procesos de difusión de la cultura de la legalidad.
2. Que la ley se aplique en forma equitativa.
3. Que el derecho sea accesible para el mayor número de personas, y que, en efecto, existan los dispositivos jurídicos para hacer valer los derechos que el gobierno se ha comprometido a garantizar.
4. Un sistema legal, igualitario y moderno, que pretenda garantizar y no solamente proclamar los derechos de todos.¹⁰⁹

Ahora bien, para difundir la cultura de la legalidad, el Estado debe asegurar una socialización que se clasifica en socialización jurídica general y en específica. Entendiéndose por la primera, los esfuerzos para promover los valores políticos que permiten la cohesión social dentro de un Estado y que son transformadas en normas jurídicas. Por la segunda, se comprende a los esfuerzos para promover determinados valores o conductas y está dirigido a ciertas comunidades o grupos restringidos.¹¹⁰

En nuestro país, se habla de la pobreza, de la falta de educación de calidad, contaminación del medio ambiente, problemas de preferencias sexuales, prejuicios religiosos, simpatías políticas, etcétera. Lo alarmante de esto, es que reconocemos limitaciones impresionantes a nuestra capacidad de resolver estos problemas así como la falta de organización para hacerlo.

¹⁰⁹ Ibidem. p. 65-66.

¹¹⁰ Ibidem. p. 67.

Podemos concluir, que la educación es esencial para sobresalir internamente y después de manera externa como nación, se habla de la familia como principal núcleo formador, para así poder avanzar de un grupo social a otro.

En los últimos años, el gobierno de México se ha preocupado por enseñar algunas acciones, las que destacan las siguientes:

1. Difusión de una historia patria, en la que se acentúan los contrastes entre los grupos que han buscado “el bienestar de México” y los que han buscado satisfacer sus propios intereses a costa de este bienestar. A últimas fechas, se ha dado cierto proceso de apertura en la televisión, el cual ha permitido que los próceres aparezcan como hombres de carne y hueso y sin un proyecto político tan definido como parecían tenerlo en la “historia oficial”.

2. Difusión de la bandera y del escudo nacional, pintándolos, imprimiéndolos, grabándolos y transmitiéndolos en diversos medios escritos. A ambos, además, se les rinden honores en incontables ceremonias cívicas.

3. Difusión del Himno Nacional, no sólo en las ceremonias cívicas y escolares sino a través de los distintos medios de comunicación. Los intentos por cambiar la letra al Himno, en su mayoría, han sido respetuosos y no han ido más allá de adecuarlo a las corrientes internacionales que promueven la tolerancia y la solidaridad.¹¹¹

Parece ser que a lo largo de los años, en México, la religión católica ha sido de enorme relevancia, la cual ha sido siempre tolerada y hasta fomentada por los distintos gobiernos del país. También el grado de contribución puede advertirse en los diversos ordenamientos jurídicos del país, ya que la Constitución de 1824 prohibía el ejercicio de cualquier otra religión más que la católica, en la

¹¹¹ Ibidem. p. 77.

Constitución de 1857 ya no aparecen precisiones tan estrictas, sin embargo, para la Constitución de 1917, en su artículo 24, se determinó que cada hombre era libre de profesar la creencia religiosa que más le agrade.

Los valores jurídicos que debe promover México se encuentran enumerados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, desde el punto de vista de la socialización jurídica general, pueden dividirse en cuatro rubros:

-Valores de identidad: Están enlistados en el artículo tercero de la Constitución, y entre ellos, destacan el “amor a la Patria”, la “conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”, y “el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia”, “la convicción del interés general de la sociedad”, expresada en “los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres”. La ambigüedad de estos términos permite que el grupo o los grupos dominantes vayan dándole a estos valores contenidos diferentes, según las circunstancias. Los valores de identidad también señalan como se adquiere la nacionalidad mexicana; como se pierde; por qué se suspenden los derechos ciudadanos y qué ventajas tienen los mexicanos con respecto a los extranjeros. La difusión de estos valores permite establecer diferencias ante los integrantes de otros pueblos y refuerza el concepto de pertenencia a un Estado.

-Valores que implican un derecho: Estos valores, expresados a lo largo de la Constitución y de las leyes mexicanas, tienen su origen principal en el capítulo I, del Título Primero de la Constitución, a través de las garantías individuales que otorga el propio ordenamiento. Entre ellas sobresalen el derecho a la libertad física -la prohibición de la esclavitud-; el derecho a la educación; el derecho a decidir “de manera libre, responsable e informada” el número de hijos que desea tener; el derecho a la protección de la salud; el derecho a manifestar libremente las ideas y el derecho de poseer armas en el domicilio, “con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las

reservadas para uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional”. Los valores que implican un derecho también están plasmados en el capítulo IV del Título Primero de la Constitución, donde se apunta que los ciudadanos pueden votar en las elecciones populares; ser votados en los cargos de elección popular; asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país y ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición. La difusión de estos valores supone que se promueva en la sociedad civil un espíritu crítico y, en ocasiones, combativo. Por ello, son más bien los opositores al gobierno quienes están interesados en su promoción. Cuando un gobierno garantiza el cumplimiento de estos derechos, fortalece sus posiciones y logra mayores índices de apoyo popular y legitimación. El grado de consenso que exista en la creación del derecho, la forma equitativa en que se aplique la ley y los niveles de accesibilidad a la justicia son, de nuevo, condiciones para determinar la eficacia de la divulgación, de la cultura de la legalidad que promueva un gobierno.

-Valores que implican una obligación: Al igual que los anteriores, estos valores están enlistados a lo largo de toda la Constitución y de las leyes mexicanas. Su origen principal son los artículos 31 y 36, que establecen, entre otras, las siguientes obligaciones para los mexicanos y para todo, “ciudadano de la República” respectivamente: Hacer que concurren a las escuelas públicas o privadas; recibir instrucción militar; alistarse y servir en la Guardia Nacional; “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”; votar en las elecciones populares y desempeñar los cargos de elección popular de la Federación, de los Estados o de los Municipios. Cuando se difunden estos valores -los más fomentados por los gobiernos mexicanos y extranjeros-, se facilita enormemente la consecución de los patrones de conformidad y obediencia, que permiten la gobernabilidad.

Paradójicamente, su difusión es la más delicada, y, para que resulte eficaz, es conveniente asociarla con el “amor a la patria”, el desarrollo” y otros fines sociales vinculados a la identidad y al destino común”.

-Valores de organización política: Son aquellos cuya promoción y difusión alientan a la participación social en un Estado. En México, están recogidos en el capítulo I, del Título Segundo de la Constitución -artículos 39, 40 y 41-, el cual establece que la soberanía nacional residen en el pueblo; que el pueblo mexicano se ha constituido en una República representativa, democrática y federal y que ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y los partidos políticos, cuyo fin principal es promover la participación del pueblo en la vida democrática. Están concebidos para hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los requisitos que establezcan las leyes respectivas.¹¹²

Podemos decir que las leyes, y demás ordenamientos derivados de nuestra Constitución, contienen un sinnúmero de disposiciones que suponen otros valores. Todos ellos tienen su fundamento jurídico en la Constitución, a pesar de que éstos resultan la mayoría de las veces abstractos o complejos, lo que se dificulta para un buen entendimiento de la sociedad, y que ésta tenga que contratar a abogados especialistas en determinada materia, sobre todo en amparo, en donde se requiere de un profesional bastante técnico en la materia, lo que implica un costo de honorarios más elevado que no todo ciudadano tiene.

Cabe decir, que en materia de legislación, los cuerpos que se dedican a esta labor, deberían esmerarse en elaborar leyes con un lenguaje más accesible, es decir, abreviar los procedimientos y encontrar un sistema en el que se den a la tarea de divulgar las normas de manera adecuada, tanto en las escuelas públicas como privadas, así como en otros diversos sectores comunes.

¹¹² Ibidem. p. 79-80.

Por otro lado, es pertinente señalar que la socialización jurídica general no sólo se adquiere en la escuela, las actividades educativas impartidas fuera del marco del sistema formal, por así decirlo, también juegan un papel decisivo y formativo, estas actividades podemos organizarlas de acuerdo con los tiempos y las circunstancias necesarias, así como los intereses de sus promotores como podrían ser mesas redondas, seminarios, conferencias o cursos de capacitación.

En México, los tres temas que preocupan al gobierno y a los principales grupos de poder del país y que han contribuido a aumentar los índices de obediencia, de conformidad, y de la participación de la sociedad civil son los siguientes:

-Cultura electoral: Promovida principalmente por los partidos políticos y las asociaciones políticas, su objetivo es enseñar a las personas mayores de 18 años que tienen el derecho de elegir a sus representantes.

-Cultura para la defensa de los derechos humanos: Promovida por el gobierno federal y los gobiernos locales en respuesta a las presiones nacionales e internacionales, así como por múltiples organizaciones no gubernamentales, la difusión de esta cultura ha permitido legitimar la imagen del propio gobierno y canalizar la indignación popular ante los abusos de la autoridad.

-Cultura de prevención del delito: Promovida por el gobierno federal y los gobiernos de cada entidad federativa, a propuesta de la organización de las Naciones Unidas, tiene un doble propósito: instruir a la sociedad civil sobre las formas en las que puede dificultar la labor de los posibles delincuentes y reducir sus ganancias, así como corresponsabilizarla del delito y reducir su grado de inconformidad ante la insuficiencia del gobierno para combatirlo.¹¹³

Con las prerrogativas y las limitaciones que suponen la libertad de expresión, la libertad de prensa y el derecho a la información, la Constitución Política de los

¹¹³Ibidem, p. 87-88.

Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 6 y 7, se hace alusión al deber que tienen los medios de comunicación de promover la integración social.

Al respecto los citados artículos constitucionales dicen lo siguiente:

“Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público, el derecho a la información será organizado por el Estado.”.

“Artículo 7. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito...”

Las leyes orgánicas dictaran cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que sean pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, “papeleros”, operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

En nuestro país, se espera que todos los medios contribuyan a la unidad nacional, ya sea los programas de radio y televisión o la prensa y la cinematografía, para que procuren la participación social, es decir, buscando el nivel de cohesión social y fomentando los valores políticos establecidos en nuestra Constitución.

Desafortunadamente, podemos ver que en la televisión se presentan una serie de problemas cuyas soluciones jurídicas no corresponden, provocando así una ola de desinformación, entre ellas las telenovelas y los documentales policíacos, y a menudo desorientan en materia jurídica, por lo que las personas

acuden a los órganos de impartición de justicia, solicitando intervenciones que éstos no están facultados para realizar.

Cultura Jurídica.

Para empezar con este tema, citaré a dos grandes autores, definiendo desde sus respectivos puntos de vista a la cultura jurídica de la siguiente manera:

Floris Margadant S. Guillermo, hizo el siguiente razonamiento:

En verdad no aprendemos para la escuela sino para la vida, pero la vida exige en el jurista no sólo un dominio de dudas prácticas, sino también aquella intuición del significado general y del fondo de nuestra actuación profesional, que podemos calificar como “cultura jurídica”. Comprende ésta, elementos de historia, filosofía, de sociología y además una aguda conciencia de lo dudoso y cuestionable en muchas de nuestras instituciones jurídicas, que al profano le parece un simple hecho, pero que para el jurista constituyen un perpetuo problema.¹¹⁴

Las materias como sociología, teoría general del estado, historia del derecho, filosofía del derecho, etc., no son meramente de relleno, sino que contribuyen a la formación completa del moderno jurista intelectual, pues proporcionan una especie de tercera dimensión a su capacidad profesional.¹¹⁵

Por su parte, Giovanni Tarello condujo a decir que la cultura jurídica significaba, “el conjunto de las técnicas expositivas y de las técnicas interpretativas de los que se ocupan del derecho, tanto prácticos, como teóricos, y el conjunto de

¹¹⁴ FLORIS MARGADANT, S. Guillermo, *El derecho privado romano*, Editorial Esfinge, Sociedad Anónima de Capital Variable, México, 1998, p 14.

¹¹⁵ Idem.

las ideologías referentes a la función del derecho que tales técnicas sobreentienden”.¹¹⁶

A mayor abundamiento, existen dos tipos de cultura, *la cultura jurídica interna*, que es el conjunto de valores, de principios, de ideologías (que se refieren al derecho), y de léxicos propios de las profesiones jurídicas de los operadores del derecho; y *la cultura jurídica externa*, que son las opiniones del público sobre el derecho.¹¹⁷

Pero retomando un poco nuestro tema de la presente tesis, es preciso señalar las siguientes interrogantes ¿Cómo se da esa cultura jurídica dentro del Consejo de la Judicatura Federal? y ¿De qué forma ha ayudado éste órgano administrativo a difundirla dentro del Poder Judicial de la Federación?, a mi consideración esta fue mi conclusión:

La comprensión social de la necesidad de los órganos jurisdiccionales y el respeto a sus decisiones sólo pueden ser resultados de patrones de conducta, conformados gradualmente, que guíen la conducta de los gobernados en esa dirección. La conformación referida exige, por una parte, inculcar la idea de que el orden y la paz en la vida social, requieren necesariamente del respeto al orden jurídico establecido. Ello constituye la cultura de la legalidad o cultura jurídica que gira alrededor del respeto al Estado de Derecho. Frente al capricho del poderoso, que fácilmente cae en el abuso, debe haber un sometimiento de todos a la majestad del Derecho, obteniendo como fruto la vida armónica de respeto recíproco entre los integrantes del grupo social.

Por otra parte, ante las situaciones inevitables de conflictos que se presentan en las comunidades, normalmente derivan de visiones diferentes sobre la justicia en casos concretos, debe darse la fórmula civilizada de resolverlos acudiendo a

¹¹⁶ TARELLO Giovanni, *Cultura Jurídica y Política del Derecho*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 24.

¹¹⁷ Idem.

los órganos jurisdiccionales que correspondan. El primer párrafo del artículo 17 constitucional lo expresa con nitidez: “ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”; y lo complementa en el segundo: “toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”. Crear estas convicciones en los gobernantes y en los gobernados y lograr que se conviertan en pautas de comportamiento a la que toda la comunidad, con espontaneidad se sujete, constituye lo que específicamente puede identificarse como cultura jurisdiccional. El Poder Judicial de la Federación y de modo específico la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, se esfuerzan por contribuir a ello, por un lado, según se ha explicado crean condiciones propicias, dentro de las limitaciones derivadas de decisiones ajenas para que todos los asuntos que ingresaren se tramiten y resuelvan con rapidez y excelencia, es decir, en forma sencilla para que todo asunto se decida pronto y bien. De ello depende que, en su actuar cotidiano, el Poder Judicial conserve y fortalezca su respetabilidad, sin embargo, el problema básico que debe superarse radica en la grave dificultad de aceptar soluciones adversas y de administrarlas con respeto, lo que significa no recurrir a mecanismos de desprestigio que propician la difusión de una imagen negativa de los impartidores de justicia, con la consecuente desconfianza de sus actuaciones.

Trabajar en la formación de esa cultura jurisdiccional explica la multiplicación de acciones en ese sentido, como la participación de Ministros, Consejeros, Magistrados y Jueces en ruedas de prensa, conferencias en universidades, entrevistas periodísticas, radiofónicas y televisivas; la organización de foros y conferencias en las casas de la cultura jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que funcionan en diversas ciudades de la república, programas dirigidos a estudiantes de todos los niveles, como el denominado **“Una mañana en la Suprema Corte”** impulsado por un número importante de universidades de todo México; la organización de la Feria Anual Internacional del Libro Jurídico; los convenios con Universidades y diversos organismos, públicos y privados,

nacionales e internacionales, vinculados con acciones comunitarias, la publicación y difusión oportuna del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta a través de medios impresos y electrónicos, así como de diferentes obras de derecho, muchas de ellas de la autoría de juzgadores y otras más que podrán observarse en el documentos y anexos que se han entregado.

Es preciso reconocer que la tarea es complicada pues implica vencer obstáculos como el desinterés por la Judicatura y el derecho de quienes consideran, con visión superficial, que les resultan extraños y, sobre todo, la agresividad, objetivamente injustificada, lógica de quien pierde una controversia cuando tenía la convicción previa de que la justicia debía favorecerlo, sin embargo, también es difícil superar las tendencias naturales del egoísmo, aunque no imposible. La historia nos muestra, incluso la más reciente, que ante graves daños por fenómenos naturales incontrolables, la solidaridad desinteresada surge con generosidad y entusiasmo, lo que impulsa a continuar con estos trabajos de promoción de la cultura jurídica y de la jurisdiccional.

3.2. La forma de Gobierno en México.

El Estado mexicano, no es más que una entidad normativa que autoproduce su propia renovación, consolidándose y ampliándose de acuerdo con el proyecto histórico que sus gobernantes, han diseñado para vivir en comunidad.

La Constitución Política (como norma suprema y base de todo ordenamiento constitucional), establece las garantías de los individuos y de las clases sociales, así como la forma de organización del poder político, de igual forma indica que existe el Poder Supremo de la Federación y que para su ejercicio se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Este supremo poder tiene funciones elementales de orden jurídico, también crea, ejecuta e interpreta las normas del mismo sistema.

El principio de la división de poderes constituye uno de los fundamentos de todo régimen democrático, en cuanto que los poderes en su actuación están frenados por los otros poderes, están limitados por el Derecho, quedando obligados a realizar estrictamente las funciones que a cada uno le corresponde.

La teoría de la división de poderes pertenece a Locke, pero principalmente a Montesquieu. Para el primero, los tres poderes son el Legislativo, el Ejecutivo y el Confederativo. El primero de los poderes es el que crea las leyes, el segundo las ejecuta, asume la facultad discrecional de proteger los intereses privados y particulares, además realiza la función jurisdiccional, y finalmente el tercer poder tenía la facultad de hacer la guerra, así como todas las actividades diplomáticas.¹¹⁸

Con Montesquieu encuentra su culminación la teoría de la división de poderes, misma que fue inspirada por las instituciones parlamentarias de Francia e Inglaterra. En cada Estado afirma Montesquieu, hay tres clases de poderes: “la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas relativas al derecho de gentes y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del Derecho Civil. Mediante la primera, el príncipe o magistrado hacen las leyes temporales o definitivas y modifica o deroga las ya existentes. Mediante el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad, previene invasiones. Mediante el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares”.¹¹⁹

La idea de Montesquieu al exponer su sistema fue la de asegurar la libertad del hombre, pues decía que todo hombre que tenía poder se veía inducido a abusar de él y de llegar hasta sus límites y por ello era precisó que no se abusara de ese poder, y que por disposición de las cosas, se pudiera detener ese poder.¹²⁰

¹¹⁸ FLORESGOMEZ GONZÁLEZ, Fernando, CARVAJAL MORENO, Gustavo, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1997, pp. 117-118.

¹¹⁹ Idem.

¹²⁰ Idem.

El sistema de la división de poderes ha quedado plasmado en el régimen constitucional mexicano en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que “el Poder Supremo de la Federación, se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades especiales para legislar.”

De manera breve, hablaré de la división de los Poderes.

3.2.1. Poder Ejecutivo.

El artículo 80 de la Carta Magna establece lo siguiente:

“Se deposita en el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

La elección del presidente es directa porque somos una república democrática, es decir, aquella en la que la soberanía reside en el pueblo, el gobierno es del pueblo, porque todos los ciudadanos tienen la posibilidad de participar en el gobierno.

El artículo 82 del citado ordenamiento legal establece los requisitos para ser Presidente de la República Mexicana, a saber: Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años; tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección; haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección, la ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia; no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del

día de la elección; no ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y no estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Las facultades del Presidente se encuentran previstas en el artículo 89 de la Carta Magna, las cuales no son necesarias citar, pues no es un tema relevante en la presente investigación.

Para mejor atención de los asuntos administrativos, el Presidente de la República cuenta con las Secretarías de Estado, a cuyos titulares se les dominará Secretarios del Despacho, los que serán nombrados y removidos libremente por aquel, además dichas secretarías cuentan con su ley respectiva conocida como “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal” y en ella se establece que para el estudio, planeación y despacho de los negocios, en las diversas ramas de la Administración, el Poder Ejecutivo de la Federación tiene diversas dependencias establecidas en el artículo 26 de la citada ley.

3.2.2. Poder Legislativo.

El artículo 50 de la Constitución establece que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Luego entonces, se considera que es un sistema bicamarista.

Con frecuencia se dice que los Diputados representan al pueblo y los Senadores a los Estados. Pero lo cierto es que tanto uno como el otro no son exclusivamente representantes de una sola parte de mexicanos de una determinada región, sino que representan a todo el pueblo mexicano.

Cámara de Diputados. Esta se compone de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

El artículo 52 constitucional establece la forma en que se integra, a saber:

“La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones (sic) plurinominales.”.

El artículo 52 constitucional, establece los requisitos para ser diputado, el cual establece lo siguiente:

“(…) Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; tener veintiún años cumplidos el día de la elección; ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella, para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre, la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular; no estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella; no ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros, los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos, los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección; no ser Ministro de algún culto religioso, y no estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.”.

Cámara de Senadores. Se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos formulas de candidatos. La Senaduría de primera minoría será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La cámara de senadores se renovará en su totalidad, cada seis años, asimismo, por cada Senador propietario se elegirá un suplente. De igual forma, para ser Senador se necesitan los mismos requisitos que para ser diputados, excepto el de la edad, que será de treinta años cumplidos al día de la elección. Tanto los Senadores como los Diputados, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

3.2.3. Poder Judicial.

El Poder Judicial es el encargado de decidir las controversias que se plantean sobre las responsabilidades públicas o privadas de los individuos, la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

El artículo 94 de la Constitución establece lo siguiente:

“Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuitos y en Juzgados de Distrito (...)”

a) Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once Ministros y funciona en Plenos y Salas.

El Pleno se compone de once Ministros, bastando la presencia de siete para que se pueda funcionar, con excepción de los casos previstos en el artículo 15 constitucional, fracción I y II (acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales), en los que se requiere la presencia de ocho Ministros (artículo 4° de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).

Las sesiones del Pleno son por lo general públicas y sólo serán privadas cuando así lo disponga el propio Pleno, éstas se celebraran dentro de los periodos ordinarios, pero hay la posibilidad de abrir periodos extraordinarios a los que debe convocar su presidente.

En relación a las funciones del Pleno, el artículo 7° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, señala que ésta se tomará 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.

Los Ministros integrantes de la Corte, duran en su cargo quince años, a menos que sobrevenga incapacidad física o mental. De los once ministros uno es el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como también del Consejo de la Judicatura Federal, el cual es nombrado por sus compañeros por un periodo de cuatro años, no pudiendo ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

El artículo 15 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, determina que el máximo tribunal contará con dos Salas, cada una integrada por cinco ministros, siendo necesarios cuatro para funcionar. Las Salas se han

especializado por materias, es decir, la primera conoce de las materias Civil y Penal, y la segunda de la Administrativa y Laboral.

Las sesiones de las Salas serán generalmente públicas, las privadas sólo serán en caso de que a juicio así lo exija la moral o el interés público. Estas resoluciones se tomarán por unanimidad o mayoría de votos, si al efectuarse dicha votación no se obtiene la mayoría, el asunto se turnará a un nuevo Ministro para la formación de un nuevo proyecto tomando en cuenta lo manifestado en la sesión. Si al presentarse el nuevo proyecto nuevamente no se obtuviera la 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.

b) Consejo de la Judicatura Federal.

Es necesario precisar que éste tema ya fue abordado en términos amplios en el capítulo anterior de la presente investigación, por lo que únicamente señalare lo siguiente.

El Consejo de la Judicatura Federal tiene como funciones la Administración, Vigilancia, Disciplina y Carrera Judicial del Poder Judicial Federal, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral; velará en todo momento por la autonomía de los órganos de dicho poder y por la independencia e imparcialidad de los miembros de éste.

Asimismo, para realizar su labor el Consejo de la Judicatura Federal, cuenta con cinco órganos auxiliares, a saber:

- a) Instituto de la Judicatura.
- b) Visitaduría Judicial.
- c) Contraloría del Poder Judicial de la Federación

- d) Instituto Federal de la Defensoría Pública, y
- e) Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.

c) Tribunal Electoral.

De conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Los magistrados que integran la Sala Superior 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.

Los Magistrados que integran las Salas Superiores y Regionales deben satisfacer los requisitos que establece la Ley, que no son menores a los que exige para ser Ministro de la Corte, y duran en su cargo diez años improrrogables.

Los magistrados que integran las Salas Regionales deben satisfacer los requisitos que establece la Ley, que no son menores a los que exige para ser Magistrados del Tribunal Colegiado de Circuito. Duran en su cargo ocho años improrrogables, a menos que sean removidos a cargos superiores.

El tribunal funciona con una Sala Superior, así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución son públicas. 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. El Presidente 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.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable 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 administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderá, en términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará 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.

d) Tribunales Colegiados de Circuito.

Los tribunales federales se encuentran distribuidos a lo largo de todo el territorio nacional. Sin embargo sólo pueden conocer de los asuntos que se presentan en las zonas geográficas a las que fueron asignados. Estas zonas se llaman circuitos judiciales.

Actualmente, existen veintinueve circuitos judiciales en el territorio nacional. Un circuito judicial puede abarcar el territorio de una entidad federativa, como en el caso del Distrito Federal, Nuevo León, San Luis Potosí o Guanajuato. En otros casos, el circuito judicial comprende el territorio de dos Estados, como es el caso de Jalisco y Colima o el de Zacatecas y Agascalientes.

El número de división de circuitos, competencia territorial y la especialización materias de los citados tribunales colegiados será determinado por el Consejo de la Judicatura Federal.

Su denominación de Colegiados se debe a que se conforman por tres Magistrados, y se constituyen como el superior jerárquico de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales Unitarios en materia de amparo indirecto. Duran en su cargo seis años, y al término del mismo pueden ser ratificados, caso en el cual el cargo puede ser vitalicio pudiendo ser separado exclusivamente por motivos de responsabilidad oficial, mediante la substanciación del procedimiento respectivo.

Los Tribunales Colegiados de Circuito funcionan en Pleno, y a falta de uno de ellos, será suplido por el Secretario que al efecto designe el propio Colegiado, además contará con un Presidente y durará en su cargo un periodo de un año, sin que pueda ser reelecto por el periodo inmediato posterior.

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados se tomarán por unanimidad o mayoría de votos de sus integrantes quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan excusa o impedimento legal. Pueden estar especializados en una materia o conocer de varias de ellas (civil, penal, administrativa y del trabajo).

Dentro de sus múltiples funciones, los Tribunales Colegiados de Circuito conocen de: sentencias definitivas, laudos arbitrales y resoluciones que ponen fin a un juicio; recursos que procedan contra acuerdos y resoluciones que pronuncien los Jueces de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito o el superior del tribunal responsable, cuando, entre otros casos, desechen una demanda de amparo, o conceden o nieguen la suspensión definitiva; los recursos de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito o el superior del tribunal responsable; conflictos de competencia que se susciten entre Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito en materia de juicios de amparo; impedimentos y excusas que en materia de amparo se susciten entre Jueces de Distrito, y en cualquier materia entre los Magistrados de los Tribunales de Circuito; recursos de reclamación; recurso de revisión contra resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso

administrativo federales y del Distrito Federal; asuntos delegados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

e) Tribunales Unitarios de Circuito.

Son órganos que conforman el Poder Judicial de la Federación, diferentes a los Tribunales Colegiados de Circuito debido a que éstos los integran tres magistrados, en tanto que en el Tribunal Unitario solamente es un Magistrado.

Se distinguen en atención a que conocen en materia civil, penal o administrativa y tienen encomendado resolver: juicios de amparo contra actos de otros Tribunales Unitarios de Circuito que no constituyan sentencia definitiva; apelaciones de juicio –excepto el de amparo, en el que debe promoverse la revisión ante Tribunales Colegiados- que se hayan tramitado en primera instancia ante los Juzgados de Distrito. Esto significa que son tribunales de segunda instancia en materia de juicios federales; recurso de denegada apelación –que se interpone cuando un Juez de Distrito no admite una apelación-; conflicto de competencia entre Jueces de Distrito y la calificación de impedimentos y excusas, excepto en lo relativo a juicios de amparo.

Los requisitos para ser Magistrado del Tribunal Unitario, son los mismos que se necesitan para ser Magistrado del Tribunal Colegiado de Circuito, imperando las mismas disposiciones en relación a su designación para ocupar ese cargo, su duración es el mismo, así como las causas para su separación.

f) Juzgados de Distrito.

Los Juzgados de Distrito son tribunales que conocen del juicio de amparo indirecto, éstos tienen competencia dentro de la circunscripción que les marca el Consejo de la Judicatura Federal, así como la materia que también les asigne.

En algunas ciudades, como las de México y Guadalajara, los Juzgados de Distrito están especializados por materias (penal, civil, administrativa, de trabajo, etcétera), mientras que en otros lugares los Juzgados de Distrito conocen indistintamente de cualquier materia.

Al frente de sus juzgados a nivel federal, está un Juez de Distrito, quien es designado por el propio Consejo de la Judicatura Federal (previo examen de oposición que haya sustentado), por Secretarios, Actuarios y Oficiales Administrativos.

Estos Juzgados conocen de Juicios Federales y Amparos Indirectos. El artículo 114 de la Ley de Amparo establece la procedencia del Amparo Indirecto y por ende de los casos en que es competente el Juez federal.

Los Jueces de Distrito son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, y duran en su cargo seis años, al término de los cuales podrán ser ratificados.

De una manera breve desarrollaré la forma en que se sustancia el juicio de amparo indirecto, lo haré sólo en esta instancia, pues es precisamente aquí donde se retarda más el procedimiento, ocasionando en los Juzgados de Distrito un rezago en los expedientes.

El juicio de amparo indirecto o de dos instancias, representa un juicio propiamente tal, que inicia con una acción de una de las partes, la cual sufre una lesión en su esfera jurídica por un acto de autoridad.

Esta acción se presenta a través de una demanda (es decir un escrito mediante el cual se pone en movimiento al órgano federal en el que se impugna el acto de autoridad que el gobernado considerara contrario a las garantías individuales), dando inicio así al juicio de amparo indirecto. Este escrito de demanda, deben contener una serie de requisitos que se encuentran

contemplados en el artículo 116 de la Ley de Amparo, asimismo en su caso, en la demanda deberán acompañarse algunos documentos, como por ejemplo el que acredite la personalidad en caso de que el quejoso es representado por alguien, también podría anexar desde ese momento todo documento que el peticionario del amparo tenga en su poder y que sirva de prueba en el juicio de amparo, o para acreditar su interés jurídico, así como la existencia del acto reclamado, y finalmente debe exhibir tantas copias de la demanda como partes haya en el juicio de amparo y, si se pide la suspensión del acto reclamado deberá acompañar dos más para formar los cuadernillos incidentales, todo ello de conformidad con el artículo 120 de la Ley de Amparo.

Lo anterior, da pauta a la formación de un expediente autónomo dictándose algunos proveídos al escrito de demanda, como pueden ser: **prevención** de la demanda (en caso de que sea obscura, o adolece de algunos requisitos que exige la Ley de Amparo, o no se exhibieron copias suficientes de traslado para las partes, etc.); **desechada** (cuando la misma es notoriamente improcedente, artículo 145 de la Ley de Amparo); **incompetencia** (cuando al Juez de Distrito a quien se presenta la demanda de amparo es incompetente para conocer de ese juicio de garantías ya sea por la cuestión territorial, de la materia o de la vía); **impedimento** (es una facultad que tiene el juzgador para dejar de conocer de algún asunto que haga presumible su interés por resolver dicho juicio a favor de determinada persona o afectar a otra en sus derechos, debido a la enemistad que entre ambos exista, trayendo como consecuencia el dictado de una sentencia imparcial, sin estar basada en derecho) y **admisión** (es la resolución judicial que se emite cuando el juicio de amparo no es notoriamente improcedente o no existe irregularidad u oscuridad en el escrito de demanda, por medio de este acuerdo se da entrada al juicio de amparo, a fin de que el juez federal determine si el acto de autoridad cuya inconstitucionalidad se alega por el quejoso, viola o no la constitución).

En el referido expediente, si el proveído que le recayó a la demanda de amparo fue de admisión, se desarrollan diversos actos procesales de las partes y de terceros, que dan forma a una controversia independiente de cualquier otra, ofreciéndose pruebas (como la documental, pericial, testimonial, inspección judicial, etc.) y finalmente desahogándose una audiencia la cual será una diligencia judicial visible en la que las partes podrán ofrecer determinadas pruebas y expresar alegatos y en la que se dirime la controversia planteada por medio de una sentencia.

Es menester señalar que, existen casos en los que la audiencia constitucional podrá diferirse, por no estar debidamente preparada para su desahogo (ya sea porque no se notificó a las autoridades responsables o éstas no han rendido su informe con justificación con la suficiente antelación para ser acordado y hacer del conocimiento a las partes por lo menos ocho días antes de la celebración de la audiencia constitucional, por el desahogo de una prueba, etc.)

Si la audiencia se celebra y se dicta la sentencia respectiva, contra esa resolución procede el recurso de revisión, o sea, se da pauta a una segunda instancia, mediante la cual se estudia si el a quo apego sus actos a la ley, si violó el procedimiento y, se determina si la resolución que dicto estuvo apegada a la litis y a los mandatos legales aplicables.

De igual forma, el Juez de Distrito conoce del procedimiento de cumplimiento que se suscite en un expediente cuya sentencia tuvo como sentido conceder el amparo y protección de la justicia federal al peticionario del amparo, de conformidad con el artículo 105 de la Ley de Amparo. Asimismo, una vez cumplida ésta, se podrá archivar el juicio de amparo de conformidad con el artículo 113 de la referida ley.

3.3. La ética en la función judicial.

La ética encuentra su origen etimológico en el término griego *ethos* que significa costumbre, o para ser más exactos, manera habitual de actuar. De manera específica es la “parte fundamental de la filosofía práctica, que trata de definir el “obrar recto.”¹²¹

Rodríguez Luño define a la ética como “la parte de la filosofía que estudia la moralidad del obrar humano, es decir considera los actos humanos en cuanto son buenos o malos”.¹²²

Se entiende a la ética, como la ciencia o disciplina filosófica que lleva a cabo el análisis del lenguaje moral y que ha elaborado diferentes teorías y maneras de justificar o de fundamentar y de realizar críticamente las pretensiones de validez de los enunciados morales.¹²³

Luego entonces, podemos definir a la ética como la ciencia que estudia el comportamiento del hombre en sociedad, relacionándose a la moral, pues una y otra mantienen en sí una relación que no tenían propiamente en sus orígenes etimológicos. Siendo necesario definir a la moral, aunque propiamente este tema no lo abordare ampliamente en la presente investigación.

Moral viene del latín *mos* o *mores* “costumbre” o “costumbres”, en el sentido de conjunto de normas o reglas adquiridas por el hábito. La moral tiene que ver así con el comportamiento adquirido, o modo de ser conquistado por el hombre.¹²⁴

La moral ésta formada por el conjunto de principios rectores internos de la conducta humana que indican cuales son las acciones buenas o malas para

¹²¹ ORTIZ TREVIÑO, Rigoberto Gerardo, *Ética Jurídica*, Editorial Iure, México 2003, pp. 12-13.

¹²² Idem.

¹²³ DE ZAN, Julio, *La ética, los derechos y la justicia*. Editorial Mastergraf, Uruguay 2004, p. 19.

¹²⁴ SÁNCHEZ VAZQUEZ, Adolfo, *Ética*, Editorial Grijalbo, Sociedad Anónima de Capital Variable, México 1993. p. 23.

hacerlas o evitarlas. Estos deberes morales no tienen otra sanción en caso de incumplimiento, que en el fuero interno, en el remordimiento de conciencia, no producen la facultad o el derecho de exigir su cumplimiento.

En este apartado, hablaré de la Deontología judicial que debe de tener el Poder Judicial de la Federación.

Los que saben de esta materia escriben que la palabra deontología procede de dos vocablos griegos que son: déon-deóntos que significa lo que es menester, lo que conviene, denota la idea de necesidad. La palabra logos indica aquí estudio, conocimiento, tratado. Debe notarse que en griego jurídico, déon-déontos tiene la noción de obligatoriedad, lo que es obligatorio, de manera que etimológicamente designa a la ciencia o tratado de los deberes.¹²⁵

Desde el punto de vista general, la palabra Deontología es la parte de la filosofía que trata del origen, naturaleza y fin del deber; desde una perspectiva más particularizada, es el conjunto de reglas y principios que establecen los deberes que rigen la conducta del profesional o profesionista.¹²⁶

Esta cara tan específica es la fisonomía más conocida de la deontología, esto es, lo que se refiere a los deberes que ha de acatar el hombre del bien en el ejercicio de una profesión; tal vez su mayor notoriedad provenga de que a través de esta visión exclusivista, la disciplina sobre los deberes se vuelve de gran utilidad para los profesionistas.

Mucho de los principios deontológicos, ciertamente, tiene su alter ego en el derecho positivo; así, entre otros cuerpos normativos, en la Constitución (artículos 5, 108, 109, 110 y 123), en la Ley de Profesiones; en el Reglamento de la Ley de

¹²⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El ABC de la Deontología Judicial*, Editorial Dirección General de Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2005. p. 9.

¹²⁶ Ibidem, pp-9-10.

Profesiones, en el Código Civil, en el Código Penal, en las leyes sobre responsabilidades, en la Ley Orgánica del Poder Judicial, etcétera.

En la actualidad la figura del juez, resalta en la sociedad como nunca antes se había visto; en nuestro país, la amplitud de su función es particularmente notoria por la novedad de los campos constitucionales y electorales que ahora pisa, advirtiéndose ya en el futuro inmediato el crecimiento de las controversias internacionales, por ello necesario, dar mayor difusión a la deontología judicial e irla enriqueciendo con las propias vivencias, conviene sistematizar sus principios para enaltecer la función del juzgador.

El incremento de jueces requiere de controles administrativos de vigilancia y sanción, pero no se trata de que el juez al desempeñar su función lo haga sólo porque el sistema externo de censura y custodia se lo impone, por el contrario, la vocación, nacida desde el interior, debe manar a la doble actividad de decir el derecho por conductos deontológicos. Ser juez es muy difícil; y ser juez perfecto es imposible. El único que ha existido fue crucificado hace veinte años en medio de dos ladrones.¹²⁷

Dice Carlos Lega que la deontología profesional tiene dos principios fundamentales que rigen a todos los demás. Uno es “OBRAR SEGÚN CIENCIA Y CONCIENCIA”; el otro es “ACTUA CON PROBIDAD PROFESIONAL”. Inspirándose en ellos, en materia judicial pueden existir los siguientes postulados deontológicos:

1. Autonomía de criterios.

Es la potestad que tiene el Juez de decir el derecho de modo imparcial entre las partes contendientes, dentro de la libertad que le marca la Constitución, las leyes y su buena conciencia. El juez debe cuidar su autonomía de cualquier

¹²⁷ Ibidem, p. 13.

ataque, esos ataques pueden provenir, destacadamente de dos corrientes de influencia:

De las autoridades. El juez debe rechazar cualquier influencia ilícita de los otros dos Poderes, así como del los funcionarios del propio Poder Judicial, por muy alto que sea el nivel que ocupen; y esa actitud, que es la debida y propia de los jueces de amparo, obligados a proteger a los gobernados en contra de los actos de autoritarios que afectan sus garantías constitucionales.

La otra corriente de influencia que puede resquebrajar la autonomía del criterio judicial es la que proviene de los particulares, mediante honores, dádivas, banquetes, automóviles, promociones periodísticas, vicios amenazas, etcétera.¹²⁸

El juez debe poner una barrera ante estos o cualquier otro tipo de circunstancias ilícitos, que desmeritan su personalidad de hombre de bien, para convertirse en un despreciable lacayo de los ricos, que son los únicos que, generalmente, pueden sobornarlo.

2. Benevolencia en el trato.

Este postulado esta basado en la bondad, virtud que debe ser una llama interior del juez que alumbre, dé vida y calor humano a toda persona que trate con él. Tiene tres fuentes principales: con los litigantes, con los colegas y con el personal del órgano judicial.¹²⁹

En el trato con las partes litigantes la benevolencia requiere la comprensión de que cuando solicitan audiencias para alegar en pro de su libertad, honor, patrimonio y su vida, deben encontrar en el Juez un ser humano capaz de oír y de entender las franquezas humanas, sin vergüenza de la aplicación de la ley.

¹²⁸ Ibidem, pp. 14-15

¹²⁹ Ibidem, p. 17.

La benevolencia en el trato con sus colegas, debe traducirse en tolerancia, respeto a las opiniones divergentes, sin perjuicio de sostener las propias, asimismo, debe prestárseles auxilio pronto, y finalmente tener la disposición de aprender de todos.

Los Secretarios, Actuarios, taquígrafas, oficiales e intendentes son miembros del equipo que dirige el juez, como si fuera un maestro. Son sus compañeros y ninguno de ellos merece trato despótico, hiriente o despectivo; entre más humilde sea el trabajo que desempeña el subordinado, más respecto merece el jefe, que no debe caer en la bajeza que en ocasiones se da entre gente insensible, de ser altanero o grosero con los de abajo, pero servil con los de arriba.

No debe confundirse la práctica de este postulado con la falta de firmeza. El juez debe de tomar decisiones con entereza y solidez, a veces con dureza, pero ninguno de estos extremos implica, necesariamente grosería, insolencia o maldad hacia los subalternos.

3. Conducta correcta.

Este principio ve a la vida privada del juez, cuyo comportamiento debe corresponder a la de una persona de bien. Un legislador o un miembro del Ejecutivo pueden ser respetados por su fuero y su poder; un juez suele ser respetado por su conducta proba.¹³⁰

¿Quién va respetar la sentencia de un juez borracho, vicioso o corrupto?

No se trata de ser una santidad, basta con que el juez sea como decimos los mexicanos “gente decente”, lo cual esta al alcance de todo ser humano con un poco de voluntad. El juez debe ser el espejo de un buen padre de familia, alejado

¹³⁰ Ibidem, p. 19

de vicios y ambiciones impropias debe encontrar en el desempeño de su funcional oportunidad de superación que le permita el honor de legar a sus hijos un nombre limpio y honrado.

4. Diligencia.

El juez como símbolo de la justicia y guardián del derecho, tiene el deber de aplicarse con celo a la vocación que la sociedad le confió y que él acepto. Su puesto debe ser de tiempo completo.¹³¹

La incuria en el estudio de los asuntos, la negligencia en la revisión y firma de los acuerdos y fallos, o la desidia en el despacho, se reflejan en los autos y sentencias, donde proliferan los desecamientos injustos de demandas, las inadmisiones infundadas de pruebas, resoluciones superficiales en la que campen los sobreseimientos y las inoperancias, y en fin, rezagos indefensibles que provienen de la dejadez.¹³²

Lo que menos debe hacer el juez es decir con expeditéz, prudencia e imparcialidad, lo que implica que sin imponer cargas inhumanas a los subalternos, el juez debe dedicar al trabajo de manera sostenida y apasionada, y debe estar dispuesto a sacrificar las horas de descanso y aún las de convivencia familiar.

5. Excelencia técnica.

El juez debe ser un estudioso perpetuo, de modo que este actualizado en la práctica, en la doctrina y en la jurisprudencia, pues vive en un mundo jurídico que, como reflejo de una sociedad que cambia más aprisa que las instituciones, no admite rezago ni inmovilidad.¹³³

¹³¹ Ibidem, p. 21.

¹³² Idem.

¹³³ Ibidem, p. 23.

Uno de los problemas medulares de la epistemología es determinar si el hombre puede llegar a conocer la verdad. Al respecto, es digno de tener en cuenta que quinientos años a tras de nuestra era, el filósofo griego Jenófanes, después de reconocer que es imposible a los hombres conocer la verdad, advierte a continuación que, pese a ello, podemos ir aprendiendo.

Lo mismo que se dice de la verdad, puede decirse de la justicia perfecta. Sabemos que existe y sabemos que, como seres imperfectos que somos, nunca podremos llegar a ella, o saber que hemos llegado a ella; pero, asimismo, sería imperdonable no seguir indagando e intentar acercarnos a ella.

Sin embargo, el juez, como todo ser humano, debe seguir intentando a través del estudio esforzado y constante; debe perseguir la justicia como un ideal, y ya sabemos que un hombre sin ideales esta incompleto.

6. Fidelidad a la justicia.

La fidelidad es el apego perdurable a algo o a alguien; es pues, una virtud que no tiene contenido propio, sino que depende de lo valioso que sea el objeto del apego.¹³⁴

El símbolo clásico de la fidelidad es el perro, que con razón es llamando el mejor amigo del hombre, pero a nadie se le ocurriría decir, en serio, que su lealtad es una virtud, porque este notable animal actúa así por instinto; no puede escoger otra conducta ni ser de otra manera; no tiene libre albedrío, pero el ser humano sí.

El hombre, que no sólo tiene instintos, sino también ideología, intereses, principios, sentimientos, deseos, pasiones, vicios, etcétera, sí puede optar, casi en cada momento de su vida, por actuar de una manera o de otra, ser de un modo o de otro, ser fiel o infiel.

¹³⁴ Ibidem, p. 25.

El juzgador debe ser siempre fiel; no una vez; no a veces; no; a fuerza de voluntad, la fidelidad del juzgador a la justicia ha de ser perpetua.

Así, la fidelidad se convierte en la maestra más exigente del juzgador porque nunca esta totalmente satisfecha, sino sólo transitoriamente, pues apenas ha sido justo en un caso y ya esta exigiendo la misma fidelidad para el siguiente, y así para siempre.

3.3.1. El papel del Poder Judicial en la transición a la democracia.

Desde el aspecto normativo, el Poder Judicial tiene como principal función la de garantizar la estabilidad del sistema político. Asimismo, la estabilidad que es parte del sistema político tiene como principal función mantener su identidad a través de quienes se atribuyen el poder a guiar su comportamiento de acuerdo con las normas básicas del sistema.

Hablar de autonomía del Poder Judicial significa adhesión, la cual no esta determinada por factores prudenciales, y que suelen incluir la negociación y el compromiso. Autonomía judicial significa independencia de lo político. Luego entonces, puede decirse que la autonomía judicial queda lesionada si se permite en ella la irrupción de la política.

La autonomía judicial no puede ser nunca excesiva, ni tampoco puede ser excesiva la adhesión a los principios constitucionales, que son los que determinan el alcance de ella. Autonomía no significa arbitrariedad. Esta adhesión, es un antídoto eficaz contra la simple corrupción judicial y que tiene su origen en la aplicación de criterios prudenciales que privilegian el interés personal. La única forma de escapar a la tentación de obtener ganancias extraposicionales es proteger las reglas y principios básicos del sistema normativo. Esto no es fácil, pues toda corrupción tiene como base racional la promoción del interés personal a

través de la obtención de un beneficio superior al precio que esa promoción requiera.¹³⁵

Una de sus principales funciones de los jueces es poner límites a los posibles extravíos inconstitucionales de los representantes de su voluntad, sin caer éstos, en expresar en sus fallos su voluntad popular. Desgraciadamente la mayoría de los casos los jueces tienen que ser designados por el poder político. Aunado a ello, el autor Ernesto Garzón Valdez, considera necesario adoptar las siguientes medidas:

1. Especialización, es decir, centrar exclusivamente la actividad del tribunal supremo en cuestiones vinculadas con la interpretación de los principios básicos de la Constitución. Esto promueve un robusto aislamiento constitucional y una saludable independencia con respecto a la política del parlamento.

2. Elección de los miembros del tribunal por un periodo determinado, sin posibilidad de reelección, y no por vida.

3. Designación de los jueces con la aprobación de los dos tercios del parlamento, y como es posible que ningún partido logre esta mayoría, es necesario proponer candidatos con buena reputación como moderados y ponderados.¹³⁶

Es necesaria la existencia de los jueces, pues ellos son precisamente los encargados de mantener la estabilidad, impidiendo desorientaciones en relación a las disposiciones constitucionales. El Juez es, en este caso, una especie de inspector de calidad, pues se encarga de evaluar y controlar la conducta legislativa apeguándose a las reglas constitucionales. El que exista seguridad de la ciudadanía en relación a las decisiones de los jueces, es porque éstos últimos

¹³⁵ MALEM, Jorge, OROZCO Jesús y VÁZQUEZ Rodolfo, *La función judicial ética y democracia*, Editorial Gedisa Sociedad Anónima, Barcelona 2003, p. 130.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 131.

prestan su elección incondicional a la constitución democrática, que es la que proporciona el respaldo justificante de la decisión judicial.

En sociedades democráticas afianzadas, la fidelidad de los jueces a la Constitución es un hecho empíricamente comprobable y reiterado. Existen en ellas lo que suele ser llamado una cultura cívica.¹³⁷

Caso contrario sucede con las sociedades que experimentan un proceso de transición hacia la democracia o que carecen de tradición democrática o el proceso de transición ha conducido a un régimen de democracia imperfecta, entendiéndose por *transición* el abandono de las reglas básicas del sistema totalitario o dictatorial y la adopción de reglas básicas democráticas. Pero si la transición es entendida como proceso, es claro que ésta es llevada a cabo paulatinamente, pues el régimen de transición aún conserva reglas y/o instituciones del sistema anterior que contradice total o parcialmente las nuevas reglas y/o instituciones democráticas que se incorporan.¹³⁸

Si en las sociedades democráticas existe una cultura cívica, los regimenes de transición suelen moverse en un ambiente que conserva pocos rasgos de la cultura política totalitaria; es decir, identificación del poder político con impunidad y práctica generalizada de comportamientos corruptos.¹³⁹

En la presente investigación que realice en relación a este capitulado, me resulto muy interesante plantear los informes y comentarios realizados por grandes personalidades en relación a la corrupción que se vive en el mundo, y muy en especial en México.

En mayo de 2001, el relator especial de la ONU sobre independencia judicial, Param Cumaraswamy, informó que en México la Administración de Justicia había

¹³⁷ Ibidem, p. 135.

¹³⁸ Idem.

¹³⁹ Idem.

alcanzado un grado tal de corrupción que el 98% de los delitos quedan sin castigo.¹⁴⁰

Arnaldop Kraus, se preguntaba hace algunos años, si México podría funcionar sin el soborno, y su respuesta fue:

“Parto de la idea de que el vicio de la corrupción es un mal añejo en nuestro medio: se nace y se crece con él y en él. Lo añejo es similar a la herencia es infranqueable. [...] El cohecho en México es universal: existe en las altas esferas gubernamentales, en la iniciativa privada, en las calles, en las escuelas, en los espectáculos. En todo. Tan arraigado se encuentra [...] que muchas actividades no podrían funcionar sin él: su existencia es indispensable”¹⁴¹

Por su parte, Hector Fix Fierro, en el año de 1994, en su libro “A la puerta de la Ley” citó lo siguiente:

“No es casualidad que los mexicanos veamos a la ley como algo relativo, siempre sujeto a vaivenes y cambios según soplen los vientos. México cuenta con leyes, pero no es un cabal estado de derecho.”¹⁴²

Finamente, concluyo diciendo que como en la gran mayoría de los países se encuentran en proceso de transición sus sociedades están caracterizadas por su diversidad socio-económica, diversidad que, por otra parte, suele estar constitucionalmente prohibida, por ello los jueces tienen que ser los aseguradores de la calidad democrática en las decisiones políticas, una de sus principales funciones esenciales es la interpretación de los principios constitucionales, especialmente de aquellos vinculados con la igualdad, es decir, la no discriminación. Esto promueve confiabilidad y consolida confianza en las instituciones democráticas.

3.4. Los métodos complementarios de solución de conflictos.

En los albores de la humanidad no existía concepción alguna sobre los derechos del hombre. Antes de la civilización, el hombre debió superar un periodo

¹⁴⁰ Ibidem. p. 136.

¹⁴¹ Idem.

¹⁴² Idem.

de salvajismo y otro de barbarie; en el primero, la subsistencia se basaba en el consumo de pescado y en el precario uso de fuego, mientras que en el segundo, surgió algo que estuvo ausente de la etapa anterior: la organización tribal, antecedente de las sociedades políticas, inicio de la civilización propiamente dicha.¹⁴³

Los hombres de esos tiempos empezaron a convivir en patriarcados o matriarcados, pues en esos tiempos de salvajismo, la división de clases se fundaba en el género, es decir, los derechos de cada cual dependían del sexo en que hubieran nacido. Aunado a que en esos tiempos era común la esclavitud, situación que impide el reconocimiento de cualquier derecho. La autoridad se reunía en quién poseía la mayor fuerza física o moral.¹⁴⁴

La parte inicial del artículo 17 de la Constitución Federal, se redactó para eliminar cualquier intento de venganza privada, vigentes durante los albores de la Edad Media –y en general, en las pequeñas comunidades donde abundaban las relaciones de parentesco–, consistente en que los particulares estaban facultados para arreglar por su cuenta los problemas que tuvieran con sus semejantes. Ello excluía la intervención de órganos jurisdiccionales, cuestión que actualmente se considera inaceptable.¹⁴⁵

Como antecedente muy remoto a esto, tenemos la forma de vida de las sociedades primarias, que se enfoca desde diversos aspectos, según el pueblo y la época que se tratare. En el desarrollo de este tema, pretendo hacer valer que los órganos jurisdiccionales, son las únicas instituciones encargadas de solucionar conflictos cuando se suscitan entre particulares, así como entre éstos y el Estado,

¹⁴³ PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las garantías individuales, parte general*. Segunda Edición, Editorial Dirección General de Coordinación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 11.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 12.

¹⁴⁵ PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las garantías de Seguridad Jurídica*, Segunda Edición, Editorial Dirección General de Coordinación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 97.

sin llegar a las barbaridades que se dieron en una determinada época, prueba de ellos tenemos las siguientes:

Venganza Privada o Época Bárbara. En los comienzos el desarrollo del derecho se manifiesta un instinto del hombre a vengar por su propia mano las ofensas de las que había sido víctima, debiéndose este fenómeno impulsivo a la falta de protección adecuada, no teniendo más recurso para defenderse que tomar la justicia por su propio criterio, fuerza y medios para combatir al enemigo. Claro ejemplo tenemos en los animales que responden ante una agresión, conducta que es asumida por el ser humano cuando es lastimado en su esfera de derechos.¹⁴⁶

En los tiempos arcaicos, la justicia nació como una venganza del grupo, cada individuo, o familia u organización social primaria, se organizaba y se hacía justicia por sí misma o por su propia mano. En este periodo, la función represiva estaba exclusivamente en manos de los particulares, y triunfaba el más fuerte y apto sobre el más débil. Sin embargo, esta etapa no resultó, pues los vengadores al tratar de castigar a su ofensor se propasaban en su acción. El primer freno de este tipo de justicia fue la llamada Ley del Talión “ojo por ojo, diente por diente, rotura por rotura”, y fue que con esta se restringió la venganza privada, pues sólo se autorizaba a la víctima a causar daño de la misma extensión que la ofensa.

Venganza Divina o Época Teocrática. A este periodo también se le conoce como teocrático (de teos-dios, cratos-poder). Los conceptos de derecho y religión se confunden en uno, proyectándose todos los problemas hacía la divinidad. Los jefes de los grupos teocráticos tomaron en las manos la represión en nombre de los seres superiores de los que recibían la autoridad para hacer justicia. En esta época se pensó que los delitos y faltas eran causas que ofendían a los dioses. Generalmente la represión de las conductas que ofendían a los dioses era aplicada por los sacerdotes.¹⁴⁷

¹⁴⁶ CASTELLANOS TENA, Fernando, *Lineamientos Elementales del Derecho Penal*, Editorial Porrúa, México 1999, pp. 31-32.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 32.

Venganza Pública o Concepción Política. Al organizarse políticamente el Estado, se van formando algunos delitos agresivos al orden público, empezando a distinguir los delitos privados de los públicos según se lesionan a los individuos o a la paz social.¹⁴⁸

Es de resaltarse que en esta etapa ya empezaban a darse la figura de los jueces, pues la función represiva pasó a manos de éstos, quienes a nombre del Estado trataban de resolver las controversias existentes para mantener la tranquilidad pública. Los jueces y tribunales tenían la facultad desorbitada de imponer penas no previstas en la ley, haciéndolas cada vez más crueles e inhumanas. Los funcionarios públicos inventaban toda clase de tortura. Como consecuencia de las facultades concedidas a los jueces para aplicar la justicia a su criterio, éstos pusieron sus actuaciones al servicio de las clases dominantes.

Aunque si bien es cierto que en esta etapa ya había determinados seres que se dedicaban a imponer la sanción correspondiente, lo cierto es que sus penas eran extremadamente deshumanas, lo que los hacía ser injustos al momento de aplicar la justicia sobre aquellos individuos que cometían delitos.

Afortunadamente esos tiempos ya no existen, dándose actualmente la formula civilizada para solicitar que se haga justicia mediante la intervención de los órganos jurisdiccionales correspondientes, ya que éstos serán los únicos que resuelvan sobre las pretensiones deducidas.

El primer párrafo del artículo 17 constitucional, lo expresa de la siguiente manera: “ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”; y lo complementa en el segundo: “toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”.

¹⁴⁸ Ibidem, pp. 33-34.

El Poder Judicial de la Federación y de modo específico la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal, se esfuerzan por contribuir a ello, por un lado, crean condiciones propicias para que todos los asuntos que ingresen se tramiten y resuelvan con rapidez y excelencia. De ello depende que, en su actuar cotidiano, el Poder Judicial conserve y fortalezca su respetabilidad, sin embargo, el problema básico que debe superarse radica en la grave dificultad de aceptar soluciones adversas y de administrarlas con respeto, lo que significa no recurrir a mecanismos de desprestigio que propician la difusión de una imagen negativa de los impartidores de justicia, con la consecuente desconfianza de sus actuaciones.

Asimismo, mediante las garantías individuales (contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus primeros 29 artículos), la población hace valer sus derechos frente al poder del Estado, ya que éstas protegen a todos los habitantes que se encuentra en el territorio mexicano, y pueden ser consideradas como aquellas que nos protegen contra algún riesgo o también como el respeto a los derechos del hombre, mismos que están constituidos por la facultad de los individuos para disfrutar de la igualdad, de libertad, de la propiedad y de la seguridad.

La garantía de seguridad jurídica son derechos públicos y subjetivos a favor de los gobernados, que pueden oponerse a los órganos estatales para exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la emisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, para que estos no caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica, lo que hace posible la pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones.¹⁴⁹

No obstante lo anterior, es necesario recalcar que existen ciertos supuestos en los que cuando una persona se defiende en contra de una agresión (derecho a

¹⁴⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Las garantías de Seguridad Jurídica*. Op. cit. p. 13.

la legítima defensa), no viola el primer párrafo del artículo 17 constitucional, sino que protege su vida y su patrimonio. Esto está establecido en el artículo 29 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal –causas de exclusión del delito–, en la que señala a la legítima defensa como aquella en la que se repela una agresión real, actual o inminente y sin derecho, en defensa de bienes jurídicos, propios o ajenos, siempre que exista necesidad de la defensa empleada y no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del agredido o de su defensor.¹⁵⁰

3.5. Acceso a la justicia antes y después de la instalación de los Juzgados de Distrito Itinerantes.

Para entrar al estudio de este tema y ver como es el acceso a la justicia, es indispensable analizar lo que significa acción, entendiéndose como un derecho público subjetivo mediante el cual, se pone en movimiento al aparato jurisdiccional requiriendo de su actuación para dirimir una controversia y decir el derecho entre las partes.¹⁵¹

La acción *in genere*, esta prevista por los artículos 8° y 17 constitucionales, en el entendido de que la acción, es un derecho de petición, aún cuando el derecho de petición no es siempre una acción. A través de éste derecho, se pide a los tribunales su intervención para resolver una controversia o conflicto de índole jurídico para que lo solucione, diciendo el derecho entre las partes, es decir; mediante la petición que se formula a los tribunales para que entren en función jurisdiccional, se impone a éstos la obligación de dar contestación a la solicitud que eleve el gobernado.¹⁵²

¹⁵⁰ Ibidem, p. 98.

¹⁵¹ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Primer curso de Amparo*, Ediciones Jurídicas Alma, Sociedad Anónima de Capital Variable, México 2001, p. 47.

¹⁵² Idem.

Luego entonces, desde mi punto de vista la acción es un derecho público subjetivo que hace entrar en función a un tribunal, el que a su vez dirime una controversia aplicando la ley al caso concreto, por lo que estos órganos de gobierno lejos de administrar justicia, dice el derecho entre las partes, pudiendo dictar una sentencia ajena a la justicia, pero apegada al ordenamiento constitucional y legal.

Para González Pérez el derecho a la tutela jurisdiccional “es el derecho de toda persona a que se le ‘haga justicia’, a que cuando pretenda algo de la otra, esta pretensión será atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con unas garantías mínimas.¹⁵³

Por virtud del ejercicio de la acción, los tribunales entran en funcionamiento, debiendo acatar en todo momento las garantías previstas en el artículo 17 constitucional, resolviendo los juicios que ante ellos se propongan en forma breve, dentro de los términos que establezcan las leyes, dictando sus resoluciones en forma pronta, completa e imparcial y gratuita.

El objeto de la acción, es que al gobernado se le declare un derecho a su favor, mediante el dictado de una sentencia en que se resuelva la problemática presentada ante el órgano jurisdiccional respectivo. Para esto el actor debe ofrecer los elementos probatorios pertinentes para que se le de la razón y obtenga la sentencia definitiva que pretende se le dicte.

Ahora bien, de manera breve, citaré la forma en que se mueve el aparato jurisdiccional para obtener el acceso a la justicia por aquellos individuos que la solicitan.

¹⁵³ OVALLE FAVELA, José, *Garantías Constitucionales del Proceso*, Editorial Mc.Graw-Hill Interamericana de México, Sociedad Anónima de Capital Variable, México 1996, p. 289.

De acuerdo con el autor González Pérez, el derecho a la tutela jurisdiccional despliega sus efectos en tres momentos distintos, primero, en el acceso a la justicia, para evitar que se obstaculice el acceso a los órganos jurisdiccionales y que se excluya el conocimiento de las pretensiones en razón a su fundamento, segundo, una vez logrado el acceso, para asegurar que ante los tribunales se siga un proceso que permita la defensa efectiva de los derechos y obtener solución en un plazo razonable y tercero, una vez dictada la sentencia, a través de la plena ejecución de esta.¹⁵⁴

Como ya fue mencionado en líneas precedentes, el acceso a la justicia que se le otorga a un particular por algún acto de molestia, viene ligado con los artículos 8° y 17 constitucional, este último en su segundo párrafo, los cuales analizaremos de manera breve en la presente investigación.

El **Derecho de Petición** esta contemplado en el artículo 8° de la Constitución Federal, éste asegura la necesaria comunicación entre gobernados y autoridades. Previene que, en el marco de la ley y del respeto, las peticiones o instancias que formulen los sujetos activos de las garantías individuales sean entendidas de modo expeditivo por las autoridades del Estado, con miras a desvanecer la incertidumbre de la seguridad que, en la esfera jurídica le corresponde a todo gobernado. Se trata, pues, de una obligación positiva a cargo de las autoridades, que deben decidir si conceden o no lo solicitado y exponer razones y fundamentos para no dejar al solicitante en estado de incertidumbre jurídica o indefensión.¹⁵⁵

La existencia de este derecho como garantía responde a la necesidad de que el Estado mexicano este regulado por un principio de legalidad, puesto que todos los individuos pueden recurrir a las autoridades en busca de protección. No es suficiente que la autoridad actué como un ente perteneciente al gobierno del

¹⁵⁴ Ibidem, p. 290.

¹⁵⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las garantías de Seguridad Jurídica*. Op. cit. p. 23.

Estado, sino que en razón de su competencia, atienda la petición formulada por el afectado.

Este ejercicio de derecho atiende ciertos requisitos que el propio afectado debe prever, pues el propio precepto legal establece que la petición habrá de hacerse por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Si se cumple con esto, en teoría se supone, la autoridad dará contestación a través de un acuerdo escrito y que dará a conocer en término breve al peticionario.

Ahora bien, por lo que se refiere a la **expedita y eficaz administración de justicia**, este se encuentra fundamentado en el artículo 17 constitucional, en dicho precepto legal se establece que el Estado crea tribunales los cuales estarán expeditos para impartir la justicia, en los términos y plazos fijados por las leyes y de una manera gratuita.¹⁵⁶

Lo anterior, se corrobora con la jurisprudencia que el más Alto tribunal emitió en el mes de septiembre del año 2001, publicada en la página 5, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Novena Época, Tesis: P./J. 113/2001, y que textualmente establece:

“JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL.- De la interpretación de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República se advierte que en ese numeral se garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales

¹⁵⁶ Ibidem, p. 99.

se administrará la justicia, debe estimarse que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General de la República; por ende, para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da.”.

Luego entonces, el **artículo 17 constitucional** garantiza en **favor** de los **governados** el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en una justicia pronta y expedita, gratuita, completa e imparcial; y esta última garantía o derecho consiste en que el juzgador emita una resolución no sólo apegada a derecho sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto a alguna de las partes.

El derecho a un proceso justo y razonable deriva fundamentalmente de la garantía de audiencia que establece el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, para que se cumpla con dicha garantía, el artículo 17 del mismo precepto legal agrega que los tribunales deben emitir sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

De forma detallada, explicaré lo que significa que la justicia se realice de forma *pronta, completa e imparcial*.

Al legislador se le ha asignado el deber de regular procedimientos ágiles y sencillos, respetando siempre las formalidades esenciales a que se refiere el artículo 14 constitucional; y también imponiendo a los juzgadores el deber de dictar sus resoluciones dentro de los plazos señalados por la ley. El cumplimiento

de esta condición debería motivar reformas legales que impongan a los Jueces el deber de impulsar de oficio el desarrollo de los procesos.

Hablar de que los tribunales emitan sus resoluciones de manera completa significa que las leyes otorgan una participación procesal a las partes para exponer sus pretensiones y excepciones, así como ofrecer y aportar los medios de prueba que estime necesarios, siempre y cuando tengan una relación con el litigio planteado y que dichas leyes impongan al juzgador el deber de estudiar y resolver todas y cada una de esas pretensiones y excepciones.

Por otra parte, la imparcialidad (circunstancia esencial que deben satisfacer los jueces, magistrados y ministros), consiste en el deber de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes que participan en litigio, resolviendo el proceso sin favorecer o perjudicar a una o ninguna de ellas.

Sin embargo, tristemente puedo decir, que en nuestro país muy difícilmente se pueden dar procedimientos de forma rápida, completa e imparcial, existiendo numerosos casos que lo retardan, siendo los más relevantes:

1. Cuando las partes que participan en los procedimientos ofrecen determinadas pruebas (testimonial, pericial, inspección ocular, etc.), y aunado a que su desahogo es tardado, en la mayoría de los casos se ofrecen si tener relación alguna con la litis;

2. Cuando alguno de los terceros perjudicados residen en otro Estado y en donde el juez que conoce su asunto, debe enviar exhorto para emplazarlo a juicio, retardando su tramitación;

3. Los pocos tribunales que existen para una sociedad tan demandante, los cuales resultan insuficientes para aplicar la justicia y expedirla en breve término;

4. Cuando proviene del juzgador, ejemplo de ellos tenemos dos casos:

a) Cuando éstos tienen que excusarse de conocer litigios en los que tengan algún vínculo con las partes (impedimentos), facultando con ello a la parte afectada de que el citado juez deje de conocer ese procedimiento, y

b) Cuando se aplica el famoso Acuerdo General número 23/2002 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece en su capítulo I, que cuando ante las oficinas de correspondencia común se presente algún asunto que tenga relación con otro resuelto o en trámite, por la intervención en ambos asuntos de las mismas partes en el procedimiento natural o constitucional y por tratarse de actos derivados del propio procedimiento, las referidas oficinas lo turnaran al órgano jurisdiccional que resolvió o en el que se tramite el anterior sin importar su sentido, esto es, aprovechar el conocimiento previo de un tribunal de garantías sobre un caso determinado.

Como se observa, en los dos casos, lejos de traer una pronta y expedita administración de justicia, traen como consecuencia, un retardo en la impartición de la misma, ya que los Jueces de Distrito, antes de siquiera admitir la demanda y proveer acerca del incidente de suspensión (en caso de que así lo soliciten), se declaran incompetentes para conocer del asunto, provocando en la mayoría de los casos la ejecución del acto que se reclama.

Luego entonces, el derecho a la tutela jurisdiccional no queda plenamente satisfecho, pues se limita a garantizar un proceso justo y razonable, en el que las resoluciones se emitan de manera pronta, completa e imparcial, por lo que debe ser urgente e indispensable que las leyes procesales establezcan medios adecuados para lograr ese fin.

El acceso a la justicia después de los Juzgados de Distrito Itinerantes.

Con lo precisado en párrafos precedentes hice ver los derechos que tenemos cuando hacemos mover a los órganos jurisdiccionales, sin embargo, puedo concluir que antes de la instauración de los juzgados de Distrito Itinerantes la

impartición de justicia era muy lenta, llegando a dilatarse un expediente que ya estaba listo para el dictado de la sentencia hasta más de tres meses, situación que ponía en estado de incertidumbre al peticionario del amparo.

Luego entonces, el Consejo de la Judicatura Federal –como órgano encargado de la administración, disciplina y vigilancia del Poder Judicial de la Federación-, tenía que hacer algo para evitar esa dilatación en el procedimiento de los juicios de amparo, y así fue que mediante Acuerdo General 35/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, determinó la creación de los Juzgados de Distrito Itinerantes, órganos con idéntica competencia funcional que un Juzgado de Distrito y los cuales sólo apoyarían aquellos órganos jurisdiccionales cuyas cargas de trabajo eran excesivas.

Una vez establecidos los Juzgados de Distrito Itinerantes, no sólo el propio Consejo de la Judicatura Federal observó la gran ayuda que éstos presentaron a los Juzgados de Distrito (de los cuales apoyaron), para evitar que se siguiera generando más el rezago en la tramitación de los asuntos, sino que las propias partes que intervenían en la controversia constitucional y cuyo expediente era turnado a un Juzgado Itinerante, pudieron percatarse que su asunto era resuelto de manera rápida y sobre todo por Jueces (que al igual que los demás), altamente calificados para desarrollar dicha función.

Sin lugar a duda, es menester volver a citar al Ministro Mariano Azuela, cuando al rendir su informe anual de labores estableció lo siguiente:

“las reducciones presupuestales que reiteradamente hacen, los obliga acudir a soluciones provisionales para impartir justicia, que no dejan de ser males menores, como la creación de Juzgados de Distrito Itinerantes, que buscan atender el problema en Circuitos en que el incremento de los asuntos son muchos mayores que la capacidad de despacho (...)”

Esta solución provisional (como propiamente así lo dijo nuestro presidente del Alto Tribunal), fue de gran utilidad durante su participación, reflejo de ello, es el acceso a la justicia, que tuvieron las partes dentro de un proceso al mover el

aparato jurisdiccional, obteniendo así las resoluciones en un breve término, logrando que la instancia de justicia constituya el mecanismo expedito, eficaz y confiable que todo gobernado necesita cuando acude para que se diriman los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que ellos mismos entablan.

Finalmente, concluyó que el acceso a la justicia tiene una doble implicación: por un lado requiere de elementos instrumentales tales como jueces y abogados y por otro supone una relación de confianza en las instituciones. Los solos instrumentos no bastan, si no existe la percepción generalizada de su utilidad y la confianza, si los elementos para alcanzar resultados prácticos tienden a decrecer. Ambos factores deben darse de manera sincrónica, esto es lo que se pone de manifiesto en el caso de la protección de los derechos fundamentales frente a particulares.

CAPITULO IV.

LA CREACIÓN DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO ITINERANTES COMO FACULTAD DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.

SUMARIO: 4.1. Creación de los Juzgados de Distrito Itinerantes. 4.2. Primera etapa de los Juzgados Itinerantes. 4.2.1. Funcionamiento. 4.2.2. Ubicación. 4.3. Segunda etapa de los Juzgados Itinerantes. 4.3.1. Funcionamiento. 4.3.2. Ubicación. 4.4. ¿Hubo eficacia en los Juzgados de Distrito Itinerantes?.

Antes de entrar al tema de los Juzgados Itinerantes, que es tema fundamental en la presente investigación, citaré aproximadamente el número limitado de juzgados que existen en México para la inmensa población mexicana, y en la que se podrán apreciar cifras verdaderamente alarmantes.

Para el año dos mil tres, la República Mexicana contaba con una población aproximada de 103 millones de habitantes (proyecciones CONAPO 2003), el Poder Judicial de la Federación contaba con 549 órganos jurisdiccionales y considerando la competencia que para ellos establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se daba la siguiente relación:

- Un Tribunal Colegiado por cada 616,776 habitantes.
- Un Tribunal Unitario por cada 1,548,615 habitantes.
- Un Juzgado de Distrito por cada 324,921 habitantes.¹⁵⁷

En ese mismo año, en México existían 566 Magistrados de Circuito y 317 Jueces de Distrito encargados de la impartición de justicia federal, esto es, un juzgado por cada 116,647 habitantes. En promedio, por cada mil habitantes, ingresaban a cada órgano jurisdiccional seis asuntos aproximadamente.¹⁵⁸

¹⁵⁷ <http://www.cjf.gob.mx/inicio.asp>. (consultada el 3/abril/2006).

¹⁵⁸ Idem.

Aunado a lo anterior, es oportuno señalar que el presupuesto asignado al Poder Judicial de la Federación para el referido año fue de \$17,732,064,509 (diecisiete mil setecientos treinta y dos millones, sesenta y cuatro mil quinientos nueve pesos), lo que equivalía a 172 pesos por cada habitante.¹⁵⁹

A continuación, los datos que expondré equivalen a los órganos jurisdiccionales en su conjunto, esto es, a Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito.

Al veintisiete de noviembre del dos mil tres, se encontraban en trámite 113,759 juicios y procedimientos federales en los 549 Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito que integraban los 29 circuitos en que jurisdiccionalmente se divide el país, cuya medida nacional equivalía aproximadamente a 207 asuntos por órgano jurisdiccional.¹⁶⁰

Al cierre estadístico del año dos mil dos, existían 92,576 juicios y procedimientos federales en los órganos federales del país, que sumados a 635,380 que ingresaron en el actual periodo estadístico, arrojaban un total de 727,956, de los cuales 614,197 ya han sido resueltos.¹⁶¹

Ahora pasaremos hablar de los datos generales en relación con los Juzgados de Distrito, que es lo que más nos interesa en la presente investigación, por ser estos órganos quienes presentan un verdadero exceso de trabajo.

Al cierre estadístico del año dos mil dos, existían 54,333 juicios y procedimientos federales en los Juzgados de Distrito. En el año dos mil tres, ingresaron 327,619, lo que daba un total de 381,952, de los cuales 330,649, ya habían sido resueltos. Los 51,303 juicios y procedimientos federales pendientes de resolver por los 317 Juzgados de Distrito, al veintisiete de noviembre del año

¹⁵⁹ Idem.

¹⁶⁰ Idem.

¹⁶¹ Idem.

dos mil tres, arrojaban una medida nacional de 162 asuntos por cada uno de esos órganos jurisdiccionales.¹⁶²

Al cierre estadístico del año dos mil dos, existían 38,460 amparos indirectos promovidos en los Juzgados de Distrito. En el periodo dos mil tres, ingresaron 301,835, lo que daba un total de 340,295, de los cuales 298,494, ya habían sido resueltos por jueces federales. Los 41,801 juicios de amparo indirecto pendientes de resolver por los 293 Juzgados de Distrito, competentes para conocer de los asuntos, al veintisiete de noviembre del dos mil tres, arrojaban una medida nacional de 143 asuntos para cada uno de ellos.¹⁶³

En relación a las causas penales, al cierre estadístico del dos mil dos, existían 12,277 en los Juzgados de Distrito, en el dos mil tres, ingresaron 35,523, lo que daba un total de 47,800, de las cuales 33,260 ya habían sido resueltas por los jueces federales. Las 14,540 causas penales pendientes de resolver por los 214 Juzgados de Distrito, competentes en la materia penal, al veintisiete de noviembre del dos mil tres, arrojaban una medida nacional de 68 asuntos por cada uno de esos órganos jurisdiccionales.¹⁶⁴

En relación a los Juicios Federales Civiles y Administrativos, al cierre estadístico del año dos mil dos, existían 3,596 en los Juzgados de Distrito. En el dos mil tres, ingresaron 5,271, lo que daba un total de 8,867, de los cuales 5,464 ya habían sido resueltos por los jueces federales. Los 3,403 juicios federales civiles y administrativos pendientes de resolver por los 245 Juzgados de Distrito, competentes para conocer de los asuntos, al veintisiete de noviembre del dos mil tres, arrojaban una medida nacional de 14 asuntos por cada uno de ellos.¹⁶⁵

¹⁶² Idem.

¹⁶³ Idem.

¹⁶⁴ Idem.

¹⁶⁵ Idem.

Para el año dos mil cinco, el INEGI determinó que la República Mexicana contaba aproximadamente con 107 millones de habitantes, y en el Poder Judicial de la Federación prestaban servicio 531 órganos jurisdiccionales y considerando la competencia que para ellos establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la relación fue la siguiente:

- Un Tribunal Colegiado por cada 622,040 habitantes.
- Un Tribunal Unitario por cada 1'596,878 habitantes.
- Un Juzgado de Distrito por cada 366,404 habitantes.¹⁶⁶

En ese tiempo, en México existían 583 Magistrados de Circuito y 290 Jueces de Distritos, encargados de la administración de justicia federal, esto es, un juzgador por cada 122,553 habitantes.¹⁶⁷

En relación al presupuesto asignado al Poder Judicial de la Federación para el año dos mil cinco, se asignó \$26,537,647,396 (veintiséis mil quinientos treinta y siete millones, seiscientos cuarenta y siete mil trescientos noventa y seis pesos), lo que equivalía a 248 pesos por cada habitante.¹⁶⁸

Al cierre estadístico del año dos mil cuatro, existían 112,365 juicios y procedimientos en los órganos jurisdiccionales federales del país, que sumados a 664,645 que ingresaron al once de noviembre del dos mil cinco, arrojaba la cantidad de 777,010, de los cuales 660,054, ya habían sido resueltos. Al once de noviembre, se encontraban en trámite 116,956 juicios y procedimientos federales en los 531 Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito que integraban los veintinueve Circuitos en que jurisdiccionalmente se divide el país, lo que en promedio cada órgano jurisdiccional tenía en ese momento 220 asuntos.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Idem.

¹⁶⁷ Idem.

¹⁶⁸ Idem.

¹⁶⁹ Idem.

Ahora bien, enfocándonos exclusivamente a los Juzgados de Distrito, se obtuvieron los siguientes datos:

Al cierre estadístico del año dos mil cuatro, existían 57,395 juicios y procedimientos federales en los referidos órganos jurisdiccionales. Al once de noviembre del dos mil cinco, ingresaron 372,887, lo que daba un total de 430,282, de los cuales 372,394, ya habían sido resueltos. Los 57,888 juicios y procedimientos federales pendientes de resolver por los 292 Juzgados de Distrito, al once de noviembre arrojaban una medida nacional de 198 asuntos por cada uno de esos órganos jurisdiccionales.¹⁷⁰

A manera de desglose, y para mejor precisión dividiré los asuntos por materia que hay en cada Juzgado de Distrito, esto es, de amparo, de causas penales y de juicios federales civiles y administrativos.

En amparos indirectos, el cierre estadístico del año dos mil cuatro, reportaba la existencia de 39,850 asuntos. Al once de noviembre, ingresaron 328,914, lo que daba un total de 368,764, de los cuales 328,181, ya habían sido resueltos por los jueces federales. Los 40,583 juicios de amparo indirecto pendientes de resolver por los 267 Juzgados de Distrito, competentes para conocer de esos asuntos, al once de noviembre arrojaban una medida nacional de 152 asuntos por cada uno de ellos.¹⁷¹

En los Juzgados de Distrito que resolvían las causas penales se observó lo siguiente: Al cierre estadístico del año dos mil cuatro, existían 13,587, al once de noviembre ingresaron 35,323, lo que daba un total de 48,910, de las cuales 36,432, ya habían sido resueltas por los jueces federales. Las 12,478, causas penales pendientes de resolver por los 226 Juzgados de Distrito, competentes en

¹⁷⁰ Idem.

¹⁷¹ Idem.

materia penal, al once de noviembre del dos mil cinco arrojaban una medida nacional de 70 asuntos por cada uno de esos órganos jurisdiccionales.¹⁷²

Y por lo que se refería a los Juicios Federales Civiles y Administrativos, al cierre estadístico del año dos mil cuatro, existían 3,958 de los referidos juicios promovidos en los Juzgados de Distrito. Al once de noviembre, ingresaron 8,650, lo que daba un total de 12,608, de los cuales 7,781, ya habían sido resueltos por los jueces federales. Los 4,827 juicios federales civiles y administrativos pendientes de resolver por los 236 Juzgados de Distrito, competentes para conocer de esos asuntos, al once de noviembre arrojaban una medida nacional de 20 asuntos por cada uno de ellos.¹⁷³

Con estos datos, tristemente se puede justificar que el rezago de trabajo que se da a nivel federal en mucho de los casos, existe por el mínimo de órganos jurisdiccionales que tenemos para una sociedad tan grande, y si a ello le sumamos que por cada juzgado sólo existe un titular dedicado a la impartición de justicia, es imposible que éste pueda abarcar todo el trabajo, dándose como consecuencia que la mayoría de los juicios que se tramiten en su despacho sean de forma lenta.

4.1. Creación de los Juzgados de Distrito Itinerantes.

En los últimos años la sociedad se ha encontrado en un trance jurídico reflejándose esto en la impartición y administración de justicia, debido a que se ha puesto mayor interés en solucionar la crisis económica por la que atraviesa el estado mexicano y que sin titubeos es urgente resolver de inmediato.

Esta crisis por la que atraviesa el estado mexicano se ve claramente marcada por la insuficiencia tanto de los recursos y medios materiales, como de la legislación procesal, exceso de abogados o jurisconsultos, mora en el trámite de los procesos, pérdida de valores morales y corrupción de la justicia, debilidad de la

¹⁷² Idem.

¹⁷³ Idem.

policía y de los organismos de investigación, falta de presupuesto o un muy limitado apoyo tecnológico, ello como resultado al problema en la impartición y administración de justicia de una manera pronta y expedita.

El gran interés de dar respuesta al constante reclamo de justicia, por parte de la sociedad, viene a ratificar asimismo, el compromiso innegable del gobierno de mejorar la administración e impartición de justicia en México, que pesa fundamentalmente sobre los que la aplican, haciendo necesario que se imprima mayor eficiencia y eficacia en la justicia de hoy, preparando la justicia del futuro.

Se hace absolutamente indispensable, que los preceptos constitucionales se cumplan en la realidad por las instituciones encargadas de impartir y administrar justicia, ya que cualquier defecto o falta en el estado de derecho, tiene que valorarse como un tropiezo transitorio que debe admitirse y combatirse, situación que frecuentemente se presenta en México. Aunado a lo anterior, se debe contar con instituciones que provengan de esa constitución y que hagan respetar dichas leyes, a través de la adecuada impartición y administración de justicia, acciones para las que fueron especialmente instituidos.

El Ministro Mariano Azuela al rendir su informe anual de labores ante el Presidente Vicente Fox, Manlio Fabio Beltrones y Diego Fernández de Cevallos (estos dos últimos representantes del Poder Legislativo), reitero su reproche a la Cámara de Diputados, al manifestar lo siguiente:

“las reducciones presupuestales que reiteradamente hacen, los obliga acudir a soluciones provisionales para impartir justicia, que no dejan de ser males menores, como la creación de Juzgados de Distrito Itinerantes, que buscan atender el problema en Circuitos en que el incremento de los asuntos son muchos mayores que la capacidad de despacho, lo que amenaza en convertirse en rezago con el consiguiente reclamo de los ciudadanos a quienes la Constitución garantiza la expedita solución de sus asuntos”¹⁷⁴

¹⁷⁴ <http://www.elsoldemexico.com.mx> (impreso y consultado el 04/01/2006).

En el referido informe, hizo mención a una reforma constitucional en donde se determinara un mínimo presupuestal, pues se corría el riesgo de que la administración de justicia afectara su buen funcionamiento y con ello su credibilidad.

En aras de evitar ese retraso en la impartición de justicia, el Consejo de la Judicatura Federal, como órgano encargado de la vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación tuvo que realizar determinadas tareas con el fin de apoyar a los Juzgados de Distrito y mediante el Acuerdo General 35/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se crearon los Juzgados de Distrito Itinerantes.¹⁷⁵

Aunado a lo anterior, en el mes de diciembre del año 2003, se publicó en la página 1409, una tesis emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVIII, Novena Época, Tesis: I.9o.C.26 K, en la que se establecía de manera clara su objetivo, competencia y función, al establecerlo así:

“JUZGADOS DE DISTRITO ITINERANTES. SU COMPETENCIA (INTERPRETACIÓN DE LOS ACUERDOS GENERALES NÚMEROS 35/2003 Y 46/2003, EMITIDOS POR EL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL). La competencia de los Juzgados de Distrito se rige, además de las disposiciones constitucionales y secundarias (reglamentarias y orgánicas), por las normas que se contienen en los acuerdos generales que al efecto emitan la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, conforme a lo que establecen los párrafos sexto y séptimo del artículo 94 de la Constitución General. En este sentido la circunstancia de que la calidad de "itinerante" del Juzgado de Distrito que resolvió en definitiva, no se prevea expresamente en la Ley de Amparo ni en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, no implica que sus actos sean nulos, pues conforme a la norma constitucional, la creación y distribución de competencias también se rigen por los acuerdos generales. Así las cosas, **en aras de fortalecer la impartición de justicia pronta y expedita a la luz del artículo 17 constitucional, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal emitió los Acuerdos Generales 35/2003 y 46/2003, cuyo primer objetivo fue la creación de Juzgados de Distrito Itinerantes, y le dotó de competencia en razón de la materia o territorio, según el distrito judicial que se les haya asignado transitoriamente.** Asimismo, la emisión de los acuerdos generales obedece a razones prácticas de distribución de competencias

¹⁷⁵ <http://www.cjf.gob.mx/inicio.asp>. (consultado en 4 de abril del 2006).

entre los Juzgados de Distrito Itinerantes y los Juzgados de Distrito de origen; participan de una naturaleza funcional que se caracteriza por la índole de la actividad desenvuelta por ambos tipos de juzgados en un sistema procesal mixto, consistente en la separación competencial entre la instrucción y el juzgamiento, respectivamente. Los primeros tienen como fin auxiliar o coadyuvar en el ejercicio de las atribuciones que tienen los segundos. **Dicha función consiste en que los itinerantes tendrán la facultad de dictar la sentencia definitiva en los juicios de amparo, una vez que los de origen hayan celebrado la audiencia constitucional, o en los procesos federales en estado de dictar sentencia definitiva; por tanto, los acuerdos generales intrínsecamente constituyen normas que otorgan facultades concurrentes a ambos órganos jurisdiccionales, pues el término "conurrencia" significa "asistencia" o "participación", y se actualiza porque los juzgados de origen tienen competencia para tramitar y resolver los juicios de su conocimiento; en tanto que los Juzgados de Distrito Itinerantes también tienen la atribución para dictar sentencias en apoyo o asistencia del Juez de origen."**

De igual forma, se tenía que determinar cuáles eran los Juzgados de Distrito que más necesitaban el apoyo, y para ello se contó con la ayuda de la Comisión de Nuevos Órganos y la documentación que remitió la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos, en la que se estableció cuales eran los juzgados federales que presentaban ese tipo de problemas, haciéndose ese análisis sólo en cuanto órganos jurisdiccionales que pertenecían al primer circuito.

Una vez conocida esa información, se determinó la forma en que debían ser regulados para entrar en funciones; es decir, su integración, su instalación y el apoyo que darían a cada Juzgado de Distrito, situación que fue controlada por el propio órgano administrativo mediante el referido acuerdo.

Cabe destacar que los Jueces Itinerantes estaban preparados para desempeñar su cargo como tal, pues como todos los demás jueces federales, primeramente tenían que cumplir con los requisitos contemplados en los artículos 106 y 108 de la Ley Orgánica, consistentes en:

- Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos.
- Mayor de treinta años.

- Gozar de buena reputación.
- No haber sido condenado por delito internacional con sanción privativa de libertad mayor de un año.
- Contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos cinco años.

Además, de los requisitos previstos respecto a la carrera judicial (la cual se rige por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso).

De igual forma, éstos tenían que pertenecer a alguna de las categorías contempladas en las fracciones III a IX del artículo 110 de la multicitada ley, es decir: Secretario General de Acuerdos, Subsecretario General de Acuerdos, Secretario de Estudio y Cuenta del Ministro, Secretario de Acuerdos de Sala, todos éstos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Secretario del Tribunal de Circuito y Secretario de Juzgado de Distrito.

Y finalmente, pasar por los rigurosos exámenes que el propio órgano administrativo aplicaba, consistente de tres etapas (previstas en el numeral 114 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), en la que se evaluaron los conocimientos, trayectoria profesional y reconocimiento social, consistentes en: la realización de un cuestionario escrito, la resolución de casos prácticos a que se refieren los artículos 114 y 116 de la propia ley; el examen oral a que se refiere el numeral 117 siguiente, que se hará consistir en preguntas e interpelaciones, así como la evaluación del currículum de los aspirantes y finalmente la integración del acta en la que se hará constar la declaratoria de vencedores, el informe al Consejo de la Judicatura, la realización de los nombramientos respectivos y la publicación de los resultados en el Semanario Judicial de la Federación.

Luego entonces, al precisar lo anterior se determina que para ser Juez de Distrito se debe de pasar un riguroso proceso de conocimiento para que el multicitado Consejo seleccione aquellos que fungirán con tan reconocido cargo.

Es preciso comentar que la ayuda que presentaron los Juzgados Itinerantes a los órganos federales fue exclusivamente para emitir el fallo correspondiente en aquellos expedientes en donde ya se había celebrado la audiencia constitucional.

Para finalizar este apartado y antes de pasar a hablar de cómo funcionaban los Juzgados Itinerantes, debe precisarse que existieron dos etapas de los mismos; es decir, la primera que abarcó de agosto del dos mil tres, a marzo del dos mil cuatro, y la segunda que empezó en septiembre del dos mil cuatro, en cuanto a su terminación de ésta última, debe decirse que fue incierta, pues algunos jueces terminaron funciones en enero del dos mil cinco, otros en junio, en agosto y septiembre del mismo año.

En cada una de esas dos etapas de Jueces Itinerantes existió una manera diferente de organizarse con los Juzgados de Distrito que recibían el apoyo. Asimismo, los titulares fueron diferentes, haciendo mención que una vez que concluía su función éstos eran adscritos a Juzgados de Distrito de cualquier parte de la República Mexicana, para ser titulares de un Juzgado Federal.

Para no confundir, hablaremos de las dos etapas de Itinerancias de forma separada, pues si bien es cierto, fue la misma figura, lo cierto es, que la manera de organizarse de cada una de éstas y el apoyo que brindaron a cada Juzgado de Distrito fueron de forma distinta.

4.2. Primera etapa de los Juzgados Itinerantes.

Los informes estadísticos presentados, en su momento, por diversos Juzgados de Distrito del Primer Circuito, motivaron la decisión de iniciar el funcionamiento de órganos jurisdiccionales Itinerantes en el Distrito Federal y con

el apoyo de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos y la documentación remitida por la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos, se determinó que Juzgados de Distrito tenían mayor rezago o cargas excesivas de trabajo, siendo los siguientes:

Del Juzgado Primero al Juzgado Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

Del Juzgado Primero al Juzgado Decimosegundo de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal.

Y del Juzgado Primero al Juzgado Tercero de Distrito "B" en Materia de Trabajo en el Distrito Federal.¹⁷⁶

Así, mediante Acuerdo General 46/2003 el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se establecieron treinta y tres Juzgados de Distrito Itinerantes con la siguiente denominación:

- 1.- Juzgado Primero de Distrito Itinerante.
- 2.- Juzgado Segundo de Distrito Itinerante.
- 3.- Juzgado Tercero de Distrito Itinerante.
- 4.- Juzgado Cuarto de Distrito Itinerante.
- 5.- Juzgado Quinto de Distrito Itinerante.
- 6.- Juzgado Sexto de Distrito Itinerante.
- 7.- Juzgado Séptimo de Distrito Itinerante.
- 8.- Juzgado Octavo de Distrito Itinerante.
- 9.- Juzgado Noveno de Distrito Itinerante.

¹⁷⁶ Acuerdo General 46/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que determina los lugares en los que resulta procedente la creación temporal de Juzgados de Distrito Itinerantes.

- 10.- Juzgado Décimo de Distrito Itinerante.
- 11.- Juzgado Decimoprimer de Distrito Itinerante.
- 12.- Juzgado Decimosegundo de Distrito Itinerante.
- 13.- Juzgado Decimotercero de Distrito Itinerante.
- 14.- Juzgado Decimocuarto de Distrito Itinerante.
- 15.- Juzgado Decimoquinto de Distrito Itinerante.
- 16.- Juzgado Decimosexto de Distrito Itinerante.
- 17.- Juzgado Decimoséptimo de Distrito Itinerante.
- 18.- Juzgado Decimoctavo de Distrito Itinerante.
- 19.- Juzgado Decimonoveno de Distrito Itinerante.
- 20.- Juzgado Vigésimo de Distrito Itinerante.
- 21.- Juzgado Vigésimo Primero de Distrito Itinerante.
- 22.- Juzgado Vigésimo Segundo de Distrito Itinerante.
- 23.- Juzgado Vigésimo Tercero de Distrito Itinerante.
- 24.- Juzgado Vigésimo Cuarto de Distrito Itinerante.
- 25.- Juzgado Vigésimo Quinto de Distrito Itinerante.
- 26.- Juzgado Vigésimo Sexto de Distrito Itinerante.
- 27.- Juzgado Vigésimo Séptimo de Distrito Itinerante.
- 28.- Juzgado Vigésimo Octavo de Distrito Itinerante.
- 29.- Juzgado Vigésimo Noveno de Distrito Itinerante.
- 30.- Juzgado Trigésimo de Distrito Itinerante.
- 31.- Juzgado Trigésimo Primero de Distrito Itinerante.
- 32.-Juzgado Trigésimo Segundo de Distrito Itinerante.

33.- Juzgado Trigésimo Tercero de Distrito Itinerante.¹⁷⁷

Los referidos Juzgados quedaron distribuidos de la siguiente manera: dieciséis órganos en apoyo de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa; trece en auxilio de los Juzgados de Distrito en Materia Civil y cuatro en apoyo de los Juzgados de Distrito en Materia de Trabajo, ayudando única y exclusivamente al dictado de las sentencias, turnándose sólo los expedientes con la audiencia celebrada y listos para resolución.

4.2.1. Integración y Funcionamiento.

En el acuerdo 35/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se determinó que los Jueces Itinerantes tenían la facultad de elegir a su personal, inclusive comisionar a uno de sus Secretarios para fungir como Actuario, aunque en la práctica esto último nunca se llevó a cabo, pues finalmente quien notificaba las sentencias resueltas por los Jueces Itinerantes a las partes en juicio de amparo, eran los Actuarios de los Juzgados de Distrito que recibían el apoyo.

La plantilla de los Juzgados de Distrito Itinerantes se formó así:

1. El titular (un Juez de Distrito),
2. Dos Secretarios de Juzgado (los proyectistas), y
3. Tres auxiliares administrativos.

Asimismo, de conformidad con el acuerdo 46/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se determinó que los Juzgados de Distrito Itinerantes, invariablemente, contarían con sus propios elementos personales y materiales.

De igual forma, también llevarían oficialmente un libro de gobierno, ello como un mecanismo de control de los asuntos de sus respectivas competencias, eran

¹⁷⁷ Idem.

como un auxiliar en la supervisión de dichos órganos jurisdiccionales, por parte de los propios titulares y, a su vez, para los efectos de la rendición de estadística.

El referido libro era para uso exclusivo de los Juzgados de Distrito Itinerantes, y su manejo debía realizarse estrictamente por el personal de los mismos por lo que fueron creadas las siguientes reglas:

- I. Debía hacerse constar en la primera foja útil antes de iniciar los registros, la apertura del libro de gobierno y al concluirse el mismo se tenía que hacer el cierre en la última de las fojas útiles;
- II. Al iniciar y concluir las labores de apoyo en cada uno de los órganos jurisdiccionales a que eran asignados los Juzgados de Distrito Itinerantes, se haría la certificación correspondiente a dichas circunstancias, sin perjuicio de continuar con el mismo orden progresivo de registro de expedientes iniciado al asignarse como apoyo de un nuevo órgano jurisdiccional;
- III. Al final de cada año calendario debía asentarse la certificación de conclusión de éste, inmediatamente después del último registro del año concluido, para que a partir de dicha certificación se iniciara la numeración de registros correspondiente al nuevo año;
- IV. Cada una de las hojas que integraban el libro de gobierno debía estar debidamente foliada;
- V. Era responsabilidad de los titulares mantener el libro en buen estado, lo que incluía que las anotaciones se hicieran con orden, limpieza y claridad, con tinta negra, y que, en caso de que se cometieran errores en el registro, se tenía que emplear el método de rectificación

establecido por los artículos 272 del Código Federal de Procedimientos Civiles y 17 del adjetivo penal federal.¹⁷⁸

En el multicitado acuerdo también se estableció la manera en que debía de dividirse el libro de gobierno, constando de nueve apartados horizontales, quedando de la siguiente manera:

Número de expediente del Juzgado Itinerante.	Fecha de recepción del expediente.	Juzgado de origen.	Numero de expediente del Juzgado de origen,	Nombre del quejoso, inculcado o actor.	Autoridades responsables	Sentido	Fecha de devolución del expediente al juzgado de origen.	Observaciones.
--	------------------------------------	--------------------	---	--	--------------------------	---------	--	----------------

Durante la existencia de esta primera etapa se operó de la siguiente manera:

1. Cada Juzgado de Distrito según la materia, debía enviar a los Juzgados Itinerantes un total de de 60 expedientes que tuvieran celebrada la audiencia constitucional o que guardaran estado para el dictado de la sentencia definitiva, para que éstos a su vez los resolvieran en el término de un mes.
2. Una vez emitida la resolución de que se tratara por parte de los Juzgados de Distrito Itinerantes, debían returnar los asuntos al juzgado que originalmente conoció del juicio, el cual se encargaría de todos los trámites posteriores a su resolución, inclusive de la notificación del fallo respectivo, a través de sus Actuarios.
3. Si al entrar en vigor este acuerdo el Juzgado de Distrito no tenía los sesenta expedientes en estado de dictar sentencia los iría turnando conforme se fueran integrando, para su resolución hasta un máximo de sesenta asuntos por mes.

¹⁷⁸ Acuerdo General 49/2003, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al libro de gobierno que obligatoriamente deberán llevar los Juzgados de Distrito Itinerantes.

4. Los titulares de los Juzgados de Distrito, asistidos de un secretario, debían de realizar en los libros de gobierno correspondientes, certificación en la que hicieran constar la entrega temporal de los expedientes al titular del Juzgado de Distrito Itinerante respectivo. A su vez, el secretario del Juzgado de Distrito Itinerante tenía que autorizar la apertura de un libro de gobierno, en donde registraría entre otros datos, el número del expediente turnado, el que conservaría para su identificación.
5. Asimismo, se tenía que elaborar un acta circunstanciada en la que se hacía constar la entrega y recepción de los expedientes respectivos.
6. Los movimientos estadísticos originados con motivo del reparto de expedientes debían informarse oportunamente por el Juez de origen a la Unidad de Estadística y Planeación Judicial del Consejo de la Judicatura Federal. El Juez de origen tenía que reportar como baja de expedientes en el sistema tradicional (SISE), los asuntos resueltos por el Juzgado de Distrito Itinerante.
7. Los titulares de los Juzgados de Distrito Itinerantes también tenían que enviar por separado su reporte estadístico mensual.
8. Dictadas las sentencias en los asuntos turnados a los Juzgados de Distrito Itinerantes, los titulares de dichos juzgados debían de informarlo a la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal.
9. Las circunstancias no previstas en este acuerdo serían resueltas por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal o las Comisiones de

Administración, Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos, en la esfera de su competencia.¹⁷⁹

También se determinó que los Juzgados Itinerantes, conservarían la denominación, competencia y jurisdicción territorial, de conformidad con el Acuerdo General 46/2003, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Cabe precisar que estos Jueces Itinerantes sólo apoyaron aproximadamente tres meses al Juzgado de Distrito que le fue asignado, pues mediante acuerdos CCNO/10/2003¹⁸⁰ y 75/2003¹⁸¹ éste último del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se determinó el apoyo temporal a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, así como a los del Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, pues las cargas de trabajo eran excesivas en estos órganos federales.

El referido apoyo comenzó a partir del diez de noviembre de dos mil tres para los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal y a partir del dieciocho de noviembre del mismo año, para los Juzgados de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez.

Para este apoyo también existieron determinadas reglas siendo las siguientes:

1. Los Juzgados de Distrito que recibían el apoyo tenían que remitir los expedientes en estado de resolución (pendientes de sentencia), al domicilio de los Juzgados de Distrito Itinerantes, en donde serán recibidos por una comisión conformada por un secretario de cada

¹⁷⁹ Idem.

¹⁸⁰ Acuerdo CCNO/10/2003 de la Comisión de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, que determina el apoyo temporal de los Juzgados de Distrito Itinerantes a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, así como a los Juzgados de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez.

¹⁸¹ Acuerdo General 75/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al funcionamiento y distribución de los asuntos enviados a los Juzgados de Distrito Itinerantes.

uno de los Juzgados de Distrito Itinerantes, a efecto de que fueran clasificados y turnados a cada uno de los órganos de apoyo.

2. Una vez recibidos todos los asuntos, se procedería a clasificarlos de la manera siguiente:

a) Asuntos que comprendían un problema de constitucionalidad de leyes.

b) Asuntos que comprendían un problema de constitucionalidad de leyes conformados por cinco tomos o más, con independencia de que éstos fueran de actuaciones o legajos.

c) Asuntos que comprendían únicamente problemas de legalidad.

d) Asuntos que comprendían únicamente problemas de legalidad, conformados por cinco tomos o más, con independencia de que éstos tuvieran legajos.

3. Ya clasificados los asuntos, se procedía a su turno para cada uno de los Juzgados de Distrito Itinerantes, lo que se realizaba en presencia de los referidos titulares y Secretarios proyectista de dichos Juzgados. El turno será en orden ascendente para los Juzgados Itinerantes y comenzaba con los asuntos que implicaban un problema de constitucionalidad de leyes, repartiéndose en orden cronológico. Repartidos los asuntos de esta naturaleza, se comenzaba con el reparto, en igual orden, de los asuntos de inconstitucionalidad de leyes conformados por cinco tomos o más. Posteriormente, con la misma mecánica, se repartían asuntos que comprendían únicamente planteamientos de legalidad, para concluir con los asuntos de mera legalidad, conformados por cinco tomos o más.

4. Para el sólo efecto de determinar el promedio de asuntos que debían turnarse a cada Juzgado de Distrito Itinerante, se tomó en consideración no sólo la existencia de los que representan rezago o carga de trabajo en los Juzgados de Distrito, sino también, los asuntos pendientes de resolver en los Itinerantes. También se determinó que con la finalidad de que el nuevo turno o distribución de los asuntos se ciñera a criterios de equidad y proporcionalidad, aquellos Juzgados Itinerantes que tuvieran asuntos en existencia o pendientes de resolver, sólo se les turnarían una cantidad suficiente para igualar el promedio de los demás órganos jurisdiccionales itinerantes, debiendo resolver todos los expedientes preferentemente en forma cronológica.

De igual forma, para el caso de que los asuntos en existencia de algún Juzgado de Distrito Itinerante rebasaban el promedio de los que debían repartirse entre los demás Juzgados Itinerantes, a dicho órgano jurisdiccional no se le turnarían más asuntos.

5. El acta que se redactaba con motivo del reparto de los asuntos debía suscribirse por todos los que en ella intervenían, y debía contener el número de origen del expediente, el órgano del cual provenía, la fecha de celebración de la audiencia constitucional, en su caso y el Juzgado de Distrito Itinerante que emitiría el fallo. A más tardar, al día siguiente de celebrado el turno de asuntos, debería remitirse copia con firmas autógrafas del acta de mérito, a cada uno de los Juzgados de Distrito que remitía los expedientes, a fin de que éstos realizaran las anotaciones correspondientes en sus libros de gobierno.
6. Asimismo, los Juzgados de Distrito Itinerantes tenían que levantar una certificación en sus respectivos libros de gobierno para dejar constancia de la terminación del auxilio al Juzgado de Distrito de

origen y, enseguida, conservando el número progresivo correspondiente, debería realizar el registro de los expedientes turnados bajo la nueva modalidad.

7. Dictado el fallo, mediante acta circunstanciada, los Juzgados de Distrito Itinerantes debían remitir el expediente al órgano jurisdiccional que correspondía, acompañando el disquete que contenía la resolución correspondiente, a fin de que se pudiera proceder a imprimir las copias necesarias para la notificación de la sentencia. Por cada juzgado de origen deberá levantarse un acta circunstanciada.
8. Los movimientos estadísticos originados con motivo del reparto de expedientes debía informarse oportunamente por el Juez de Distrito de origen a la Unidad de Estadística y Planeación Judicial del Consejo de la Judicatura Federal. Asimismo, el citado Juez tenía que reportar como baja de expedientes en el sistema tradicional, los resueltos por el Juzgado de Distrito Itinerante.

Los titulares de los órganos Itinerantes de igual forma debían enviar por separado su reporte estadístico mensual.

4.2.2. Ubicación.

Debido a que eran treinta y tres Juzgados de Distrito Itinerante y no había ningún inmueble lo suficientemente amplio en donde pudieran reubicarse todos ellos, el domicilio que se les asignó fue el siguiente:

- Del Juzgado Primero de Distrito Itinerante al Decimoséptimo el ubicado en Avenida Revolución 1508, colonia Guadalupe Inn, código postal 01020, Delegación Álvaro Obregón, en México, Distrito Federal.

- Del Juzgado Decimotavo de Distrito Itinerante al Trigésimo Tercero el ubicado en Avenida Revolución 1836, colonia San Ángel, código postal 01000, en México, Distrito Federal.¹⁸²

Éstos eran los domicilios oficiales de los Juzgados de Distrito Itinerantes a partir del primero de agosto de dos mil tres. Asimismo, se determinó en el referido acuerdo que toda la correspondencia, trámites y diligencias relacionados con los asuntos de la competencia de los órganos jurisdiccionales en cita, deberían dirigirse y realizarse en el domicilio que les correspondía.

4.3. Segunda etapa de los Juzgados Itinerantes.

No obstante a la inmensa preocupación del Consejo de la Judicatura Federal por preservar el artículo 17 de la Constitución Federal (en relación a que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes); y de acuerdo al artículo 94, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 81, fracciones VI y XXIV y 144 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal para determinar el número y límites territoriales de los Juzgados de Distrito, en cada uno de los Circuitos en que se divide el territorio de la República Mexicana, así como dictar las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos de la competencia de los Juzgados de Distrito, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos), y debido al gran resultado obtenido por la formación de los Juzgados de Distrito Itinerantes, se determinó nuevamente su creación por Acuerdo General 57/2004 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.¹⁸³

¹⁸² Acuerdo 51/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el domicilio de los Juzgados de Distrito Itinerantes.

¹⁸³ Acuerdo General 57/2005 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al reinicio de funciones de once juzgados de Distrito Itinerantes, al domicilio, competencia, reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los órganos jurisdiccionales indicados, así como el apoyo temporal que brindarían a diversos Juzgados de Distrito.

Asimismo, y debido a que del Séptimo Concurso Interno de Oposición para la Designación de Jueces de Distrito, en sesión Plenaria de siete de mayo del año en curso, ya existía una lista de vencedores para el cargo de Juez de Distrito, el Consejo de la Judicatura Federal **tuvo que** hacer prudente su adscripción inmediata a los Juzgados Itinerantes que se crearon, apoyando aquellos Juzgados de Distrito en donde su colaboración era necesaria por el alto número de expedientes que se manejaban.

La Comisión de Creación de Nuevos Órganos, con apoyo en la documentación que al efecto presentó la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos, en sesión de dos de septiembre del presente año, determinó proponer al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal el reinicio de funciones de once Juzgados de Distrito Itinerantes que ayudaran con el dictado de las sentencias en tales órganos.

Para esta segunda etapa se crearon los siguientes Juzgados:

1. Juzgado Primero de Distrito Itinerante
2. Juzgado Segundo de Distrito Itinerante
3. Juzgado Tercero de Distrito Itinerante
4. Juzgado Quinto de Distrito Itinerante
5. Juzgado Sexto de Distrito Itinerante
6. Juzgado Octavo de Distrito Itinerante
7. Juzgado Noveno de Distrito Itinerante
8. Juzgado Décimo de Distrito Itinerante
9. Juzgado Decimosegundo de Distrito Itinerante
10. Juzgado Decimotercero de Distrito Itinerante, y
11. Juzgado Decimoquinto de Distrito itinerante.

El apoyo que prestarían a los Juzgados más rezagados, ya no sería del Primer Circuito, sino del Segundo, Decimoctavo y Vigésimo Segundo Circuitos y que correspondían a los Estados de Morelos, Querétaro y Estado de México, de este último eran los que tuvieran su residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, quedando distribuidos de la siguiente manera:

1. Los Juzgados de Distrito Itinerantes Primero, Segundo, Tercero y Quinto apoyarían a los Juzgados Primero, Segundo, Tercero y Cuarto de Distrito en el Estado de Morelos, con residencia en Cuernavaca.

2. Los Juzgados de Distrito Itinerantes Sexto, Octavo, Noveno y Decimoprimeros a los Juzgados Primero, Segundo “A”, Segundo “B” y Tercero de Distrito en el Estado de Querétaro, con residencia en la ciudad del mismo nombre.

3. Los Juzgados de Distrito Itinerantes Decimosegundo, Decimotercero y Decimoquinto a los Juzgados Quinto, Sexto y Noveno de Distrito en el Estado de México, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl.¹⁸⁴

4.3.1. Integración y Funcionamiento

La plantilla del personal de dichos juzgados itinerantes sería la misma que en la primera, es decir, un Juez de Distrito; dos secretarios de juzgado y tres auxiliares administrativos, por lo que respecta a estos dos últimos se estableció que el personal que había laborado en la primera itinerancia y que se encontraban comisionados temporalmente en diversos Juzgados de Distrito del Primer Circuito, se integrarían nuevamente a los Juzgados Itinerantes para formar parte del personal.

¹⁸⁴ Idem.

De igual forma también fueron dotados de todas las herramientas de trabajo necesarias para su funcionamiento, e incluso fueron apoyados con un medio de transporte para el traslado de los asuntos a los Estados que prestaban ayuda.

A manera de énfasis, cabe destacar que en esta itinerancia contarían con un área receptora de asuntos (la que compartiría el mismo domicilio de éstos), denominada “oficialía de partes”, cuya función era similar a la de un Juzgado normal, ello debido a que ahí se concentraban todos los expedientes de los Juzgados que recibían el apoyo, separándolos después según la materia y grado de dificultad, para que una vez realizado esto los Jueces de Distrito Itinerante se reunían para el reparto de los expedientes por materia y grado de complejidad.

El Consejo de la Judicatura Federal, mediante los mecanismos de seguridad y protección, determinó el sistema para el envío, entrega y devolución de expedientes denominado Oficialía de Partes Común.

La referida Oficialía de Partes Común contaba con un titular, el cual era elegido de entre los secretarios de los órganos jurisdiccionales itinerantes, además era auxiliado por un oficial administrativo; estos dos tenían que ser nombrados por el Coordinador de Jueces itinerantes.

En cuanto a su organización, ésta fue de la siguiente manera:

1. Los Juzgados de Distrito que recibían el apoyo antes precisado, con el sistema de traslado (transporte), tenían que enviar al área receptora de asuntos, los expedientes que estuvieran en estado de resolución.
2. Posteriormente, conforme los Juzgados de Distrito fueran celebrando sus audiencias constitucionales o colocaran en estado de resolución los expedientes a su cargo, de cada dos de esos asuntos, con el mismo sistema de traslado, debían entregar uno al área receptora para su distribución entre los Juzgados de Distrito Itinerantes.

3. Mediante boleta que emitía la propia área de recepción de asuntos de los Juzgados de Distrito Itinerantes se acusaría recibo de los expedientes y anexos y se precisaban a qué Juzgado Itinerante y titular del mismo era turnado el asunto. Dicha boleta se entregaría directamente al encargado de la presentación de los expedientes, quien a su vez la haría llegar al juzgado federal remitente respectivo.
4. El Juzgado de Distrito de origen debía notificar a las partes a qué Juzgado de Distrito Itinerante y titular del mismo le correspondía el turno para resolver el asunto remitido; lo cual realizaría después de recibida la boleta indicada en el párrafo anterior.

Independientemente de lo precitado, el Juzgado de Distrito Itinerante al cual se había turnado el asunto, también remitiría al juzgado federal de origen el acuse de recibo correspondiente.

Era responsabilidad de los titulares de los Juzgados de Distrito la elaboración de un acta circunstanciada, cada vez que entregaban expedientes para el dictado de su sentencia, o recibían los ya fallados; documento que suscribirían en compañía de uno de sus secretarios y de la persona encargada de trasladarlos.

5. El titular del área receptora de asuntos, se encargaría de la distribución de éstos entre los Juzgados de Distrito Itinerantes, cuidando en todo momento que las cargas de trabajo fueran equitativas; a su vez, debían crear tres sistemas de turno, que correspondían respectivamente a cada uno de los grupos de juzgados.
6. Dictado el fallo, mediante acta circunstanciada, los Juzgados de Distrito Itinerantes por medio del sistema de traslado autorizado debían devolver los expedientes y sus anexos a los juzgados de origen, acompañando el disquete que tuvieran la resolución correspondiente, a fin de que éstos procedieran a imprimir las copias necesarias para la notificación de la sentencia y así practicar la misma.

7. Los movimientos estadísticos originados con motivo del reparto de expedientes tenían que informarse oportunamente por el Juez de Distrito de origen a la Unidad de Estadística y Planeación Judicial del Consejo de la Judicatura Federal.

El Juez de Distrito de origen, reportaría como baja de expedientes en el sistema tradicional, los resueltos por el Juzgado de Distrito Itinerante.

Los titulares de los Juzgados de Distrito Itinerantes debían enviar por separado y dentro de los primeros cinco días de cada mes, su reporte estadístico mensual a la Unidad de Estadística y Planeación Judicial y a la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos, a esta última, en el formato que ya se había establecido.

8. Las circunstancias no previstas en este acuerdo también serían resueltas por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal o las Comisiones de Administración, Carrera Judicial, Adscripción y, la de Creación de Nuevos Órganos, en la esfera de su competencia.¹⁸⁵

4.3.2. Ubicación.

El domicilio de la segunda etapa de itinerancia durante algunos meses, fue el mismo que el de la primera, es decir, el ubicado en Avenida Revolución 1836, colonia San Ángel, código postal 01000, en México, Distrito Federal, pero mediante Acuerdo General 11/2005¹⁸⁶ del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se determinó prudente su cambio de domicilio, ello debido a que dichos órganos tenían que encontrarse en condiciones físicas convenientes para garantizar la administración de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita,

¹⁸⁵ Idem.

¹⁸⁶ Acuerdo General 11/2005 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al cambio de domicilio de los Juzgados Primero, Segundo, Tercero, Quinto, Sexto, Octavo, Noveno, Decimoprimer, Decimosegundo, Decimotercero, Decimoquinto y Vigésimo Tercero de Distrito Itinerantes.

estableciendo como tal el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos 2321, colonia Tlacopac San Ángel, delegación Álvaro Obregón, código postal 01760, en México, Distrito Federal, y en el cual empezarían a funcionar a partir del veintiocho de febrero del dos mil cinco.

En relación al libro de gobierno, operarían las mismas reglas de la primera itinerancia, al determinarlo así el Acuerdo General 57/2004, que en lo conducente decía:

“(…)Los juzgados de Distrito itinerantes que reinician funciones continuarán utilizando sus mismos libros de gobierno, de conformidad con lo señalado en los Acuerdos Generales 49/2003, 58/2003 y 75/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en los cuales asentarán la certificación respectiva de reinicio y registrarán los asuntos de manera progresiva a partir del último registro que conste en el libro.”.

Finalmente, por diversos Acuerdos Generales del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, los Juzgados de Distrito Itinerantes fueron concluyendo sus funciones, algunos de manera conjunta y otros individualmente y como mencioné en párrafos anteriores, los titulares fueron adscritos a Juzgados de Distrito de diversas partes de la República, por lo que respecta al personal, éste fue comisionado a diversos Juzgados de Distrito en donde se reportaba gran cantidad de trabajo.

Como un particular punto de vista, considero que para los Jueces Itinerantes el estar apoyando a diversos Juzgados de Distrito de diversas materias (sólo en el dictado de sentencias), les ayudó muchísimo para su desarrollo profesional.

4.4. ¿Hubo eficacia en los Juzgados de Distrito Itinerantes?.

Como lo he venido precisando en este capitulado, la ayuda que se dio a los Juzgados federales fue exclusivamente para el dictado de las sentencias, ésto, desde mi punto de vista, tenía una razón de ser y que a continuación explicaré.

Someter a nuestros Jueces y Magistrados a que en un lapso de tiempo se puedan dictar sentencias, es muy variado para quien las resuelve, ya que no en todos los casos se tiene el mismo esfuerzo intelectual, ni todos los Jueces y Magistrados tienen la misma rapidez y agilidad mental, pues habrá algunos que con sólo dar una leída ligera al expediente lo puedan entender; sin embargo otros necesitaran de varias horas e incluso de días, aunado a que todos los asuntos tiene un grado de complejidad que difieren con los demás y que los Juzgadores no sólo tienen como función el dictado de las sentencias, sino muchas otras más, caso contrario sucede con las audiencias constitucionales, o el acceso al público en donde aquí sí se fija un periodo de tiempo.

Como lo menciona el maestro Joel Carranco Zúñiga: “La aplicación de la ley, la creación de la norma que regule el caso enjuiciado no es una función mecánica; es una operación de la inteligencia y ésta trabaja no sólo cuando los sentidos actúan. Se puede decir que los sentidos proporcionan los elementos, la materia sobre la que después actúa el intelecto, y éste trabaja no sólo cuando los sentidos actúan captando lo dicho en los informes o en el contenido de los documentos, sino principalmente después. Diríase que los sentidos proporcionan los elementos, las materias, sobre la que después actúa el intelecto; y ésta trabaja desde el instante mismo en que termina aquella función sensitiva hasta el hallazgo de la idea que cristalice la norma de justicia que se busca.”.

Luego entonces, podemos apreciar que el resolver una sentencia para un Juez o Magistrado no resulta tan fácil como se dice, sin embargo, aquí se presenta un planteamiento importante que la mayoría de los individuos nos hacemos ¿Qué sucede con los términos para resolver los asuntos?.

A los tribunales del país se les ordena que impartan justicia, en los términos que fijan las leyes; pero nos deja la duda de cuáles son esos términos fijados por las leyes. Se entiende fácilmente que las leyes procesales fijan plazos para llevar a cabo las diligencias, que como se dice más adelante deben realizarse de

manera *pronta*. Esto equivale a un mandato a todos los tribunales para que hagan justicia dentro de plazos *prontos*, y no con trabas que autoricen la lentitud para impartir justicia.

El tiempo para emitir las resoluciones, así como el punto de referencia para computarlo solamente está previsto en el texto constitucional para los juicios penales, que según la fracción VIII, del artículo 20, es garantía del inculpado en el proceso penal **ser juzgado antes de cuatro meses** si se trata de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión y antes de un año si la pena excede de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa. Se estima que los plazos aludidos comenzarán a contar a partir de que está a disposición de la autoridad judicial y de acuerdo con el artículo 305 del Código Federal de Procedimientos Penales, una vez celebrada la audiencia se da vista como regla general y el juzgador dispone de diez días hábiles.

Por su parte, el artículo 155 de la Ley de Amparo, establece que, una vez celebrada la audiencia constitucional, acto continuo se dictará el fallo que corresponda, lo que podría interpretarse como de inmediato. Este precepto parece ser congruente con lo ordenado por el artículo 17 constitucional, sin embargo, en este caso concreto, se está hablando de una sentencia de amparo, en cuyo plazo para resolverla se advierte una intolerancia que puede ir en demérito de la calidad de la resolución.

Antes de la creación de los Juzgados Itinerantes, los Jueces federales al presentar su estadística ante el órgano administrativo, revelaban las cargas exageradas de trabajo que se ventilaban en su juzgado, pero ese rezago no se daba en el trámite de los expedientes, sino en el dictado de sus sentencias, que como se precisó anteriormente, es la tarea más delicada que tiene todo Juzgador.

¿Qué podría hacerse para aumentar la productividad jurisdiccional? Creo que muchos podrían decir: ¡producir mayor número de sentencias!.

Sin embargo, pese a que el propio artículo 17 constitucional precisa que las resoluciones deberán hacerse de manera pronta y en los plazos y términos que fijan las leyes, también lo es, que el artículo 16 del mismo ordenamiento legal dispone que los mandamientos por escrito de las autoridades deben fundarse y motivarse.

La fundamentación de las resoluciones, pero muy especialmente de las sentencias, deben hacerse precisándose el derecho, pero también deben motivarse.

Para el caso de las sentencias ordinarias deben motivarse porque en esa motivación se encuentra la causa de que se resuelva una controversia en un sentido determinado y no en otro diferente; en otras palabras que en eso consiste su congruencia. Pero además deben motivarse para dar la posibilidad a que los litigantes precisen en qué parte de la sentencia existe el agravio que es el fundamento de todo recurso de alzada.

Y por lo que respecta a las sentencias del juicio de amparo ocurre precisamente lo mismo, los Jueces deben analizar con cuidado cuál es la esencia de una controversia, y cuáles son las razones jurídicas de cualquier otro tipo que lleven a una conclusión al sentenciador. Lo contrario, constituiría una resolución arbitraria, injusta y además inconstitucional.

Ante tal problema, fue por ello que se estableció como método práctico la creación de los Juzgados de Distrito Itinerantes, cuya principal función era la del dictado del fallo correspondiente en asuntos que se encontraban listos para tal cuestión, de tal manera, que el veredicto que realizara cada Juez Itinerante lo hiciera bajo los lineamientos antes precisados.

De igual forma, es necesario citar, que el hecho de que un Juez de Distrito que recibía las pruebas y alegatos para la celebración de la audiencia

constitucional, era diverso a aquél que dictaba la sentencia en diversa fecha, no constituía alguna violación procesal a las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de garantías, ni tampoco podía considerarse que se tratara de diverso acto.

Lo anterior, tiene sustento en la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, diciembre de 2000, materia común, visible en la página 7, que explicaba lo antes precisado.

“AUDIENCIA CONSTITUCIONAL. SI LAS PRUEBAS Y ALEGATOS LOS RECIBE UN JUEZ DE DISTRITO Y LA SENTENCIA LA EMITE EN DIVERSA FECHA EL QUE LO SUSTITUYE, ELLO NO DA LUGAR A LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO, PORQUE NO SON ACTOS PROCESALES DISTINTOS, SINO UNO SOLO.- El primer párrafo del artículo 155 de la Ley de Amparo dispone: "Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas, los alegatos por escrito y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público; acto continuo se dictará el fallo que corresponda.". De lo expuesto se infiere que la audiencia constitucional comprende los periodos de pruebas, alegatos y sentencia; ahora bien, si un Juez de Distrito recibe las pruebas y alegatos, y la sentencia la dicta en diversa fecha el Juez que legalmente lo sustituye, dicha sustitución no puede llevar a sostener que se trate de un diverso acto, pues conforme a la disposición transcrita se trata de un solo acto procesal, por lo que tal circunstancia no constituye violación a las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de garantías que amerite su reposición, siempre y cuando el acta haya sido firmada.”.

Con el apoyo que cada uno de los Juzgados de Distrito Itinerantes brindó a los jueces federales, fue posible observar que el rezago (por cuanto al dictado de las sentencias), desapareció dando oportunidad a éstos últimos jueces que los asuntos que ingresaban a sus juzgados, fueran resueltos con la calidad con la que una sentencia debe dictarse y por consiguiente que pudiera llevarse a cabo el propósito fundamental del párrafo segundo del artículo 17 constitucional.

A continuación, citaré la opinión que emitió una Juez de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, respecto al tema los Juzgados Itinerantes.

“El Consejo de la Judicatura Federal, que es el órgano de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, ha establecido diferentes formas de cómo puede abatirse el rezago, de esa manera en el transcurso de este año dos mil cuatro implementó lo que se llaman Jueces de Distrito Itinerantes. El programa como lo mencioné, empezó ese año, con los jueces en materia

administrativa precisamente, porque como ustedes saben se dio la reforma fiscal, la cual llenó de números asuntos fiscales a los juzgados de distrito, tuvimos crédito al salario, tuvimos gratificaciones, tuvimos IVA, etcétera, muchísima materia fiscal; entonces, llegó el momento en que los Jueces de Distrito ya estábamos realmente retardando mucho el dictado de la sentencia. Entonces nos asignaron a los Jueces de Distrito Itinerantes, que llegaron específicamente a sacar esos asuntos que ya estaban rezagados, que ya existía criterio en el juzgado para el efecto de seguir la misma línea que tenía el juzgador, y que eran Jueces de Distrito recién nombrados, para el desempeño de la función, obviamente con todo el procedimiento de selección, a través de los exámenes de oposición para llegar a ocupar el cargo. Afortunadamente, ese programa duró pocos meses, se llegó abatir de manera importante el rezago de los juzgados de Distrito en Materia Administrativa; con posterioridad se dio el apoyo en el Estado de México y en Querétaro.”.

Consideró que la **creación** de los Juzgados de Distrito Itinerantes **fue necesaria**, y su **eficacia fue exitosa** para aquéllos a quienes sus asuntos se encontraban paralizados después de que ya se había dictado su respectiva audiencia constitucional y que inclusive llegaba a tardarse más de tres meses en el dictado de su respectiva sentencia, corriendo el riesgo de que al propio quejoso se le pudiera consumir el acto reclamado, quedando luego entonces sin efectos ya el juicio de amparo.

Si en nuestro sistema constitucional se instituyeran estos órganos Itinerantes, no porque tal institución esté en el concepto mismo de independencia, sino porque ese modelo sirvió para cambiar la manera de impartir la justicia, se lograría el objetivo primordial del multicitado artículo 17 de nuestra Ley Suprema, al ser la justicia de forma pronta, completa e imparcial.

Para finalizar este capitulo, citaré una hermosa frase que el Señor Ministro Juventino V. Castro, dirigió a todo Juzgador que existe en México:

“Juez, aplica la ley al caso concreto; pero debes entender dicha aplicación como aquella que esté ligada con la justicia, la equidad y la igualdad que manda la Constitución Política del país.”.¹⁸⁷

¹⁸⁷ CASTRO, Juventino V., *Los jueces Mexicanos y su justicia*, Editorial Porrúa, México 2004, p. 90.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. Después de la segunda guerra mundial se introdujeron modificaciones a los ordenamientos jurídicos, creándose instrumentos que permitieran organizar, administrar y vigilar a los nuevos órganos jurisdicciones, pues los tradicionales habían demostrado insuficiencia frente a las nuevas exigencias contemporáneas. Existieron dos grandes sistemas de gobierno de administración de los tribunales, el de carácter angloamericano o de *commo law* y el que predominó en Europa Continental, es decir, los Ministerios de Justicia.

SEGUNDA. En México, se dieron dos antecedentes históricos del Consejo de la Judicatura Federal, los cuales fueron establecidos en los Estados de Sinaloa y Coahuila, organismos especializados en realizar tareas administrativas, para que los jueces y magistrados ya no tuvieran que distraerse en esas cuestiones, sin embargo, fue hasta 1994 donde se llevó a cabo por el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, un proyecto a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como la reforma a varios artículos constitucionales, siendo el más importante la creación del referido Consejo, órgano especializado en la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral Federal.

TERCERA. La organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, esta contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a través de los Acuerdos Generales del citado Consejo, de igual forma, éste se divide en dos órganos Colegiados, siendo en Pleno y Comisiones, y además, esta compuesto por órganos auxiliares denominados: Instituto de la Judicatura, Visitaduría Judicial, Instituto Federal de Defensoría Pública, y Contraloría del Poder Judicial de la Federación, los cuales conjuntamente realiza las atribuciones que el propio órgano administrativo tiene establecidas en el artículo 94 constitucional.

CUARTA. El artículo 100 constitucional determina los requisitos para ser Consejeros de la Judicatura Federal y sólo podrán tener ese honorable cargo siete personas, tres de ellos son elegidos por el Poder Judicial de la Federación, otros tres por el Senado de la República y el último por el Presidente de la República, entre los referidos Consejeros habrá un Presidente, el cual lo será también de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, éste dura en su cargo cuatro años y no podrá ser reelecto durante el periodo inmediato posterior, y los otros restantes duran cinco años.

QUINTA. El Estado, como organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio, tiene como principal característica el ser soberano, pues es independiente respecto de los Estados extranjeros y tiene absoluta superioridad en el interior del mismo, además, por medio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se crea a través de diversos sistemas, un orden en el país, siendo como un medio de control constitucional el juicio de amparo, que tiene como principal función la protección de las garantías del gobernado.

SEXTA. En los inicios de la humanidad las formas de administrar derecho dependían del pueblo y la época de que se tratara, existiendo un verdadero salvajismo al momento de castigar aquellos delitos, actualmente contamos con garantías individuales, las cuales consisten en el respeto a los derechos del hombre, estas garantías se dividen en: igualdad, seguridad, propiedad y libertad, las cuales en caso de ser violadas por alguna persona, se hacen valer ante los tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

SÉPTIMA. En México existen tan pocos órganos jurisdiccionales dedicados a la administración de justicia para una sociedad tan grande, que provoca que estos no puedan velar porque se cumpla en su integridad el primer párrafo del artículo 17 constitucional que expresa con nitidez “ninguna persona podrá hacerse

justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”, y lo contempla en el segundo párrafo “toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por los tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.”.

OCTAVA. Como una solución para combatir el rezago en los Juzgados de Distrito y evitar que los Jueces federales en muchas ocasiones tuvieran la necesidad de paralizar aquellos expedientes que se encontraban listos para el dictado de su respectivo fallo (que como ya se dijo, es la tarea más delicada que tiene todo juzgado), para avocarse a otras tareas, el Consejo de la Judicatura Federal por Acuerdo General 35/2003, determinó la creación de los Juzgados de Distrito Itinerantes, con el fin de apoyar a los Juzgados de Distrito cuyas cargas de trabajo eran extremadamente excesivas, y por Acuerdo General 46/2003, determinó la denominación y apoyo que brindarían los Itinerantes, existiendo diversos acuerdos que ayudaron a esos juzgados a organizarse de una mejor manera, su apoyo fue únicamente con los expedientes listos para dictar el fallo correspondiente.

NOVENA. Con base a lo antes expuesto, mi propuesta en la presente investigación es que la creación de los Juzgados de Distrito Itinerantes sea de manera temporal en aquellos Circuitos donde las cargas de trabajo sean excesivas, los cuales podrán determinarse mediante la documentación que les remita la Comisión de Nuevos Órganos y la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos y, que mediante diversos Acuerdos del propio órgano administrativo establezca sus facultades, funcionamiento y organización. Asimismo, se establecerían cerca del Juzgado que apoyarían y una vez que ese fin se alcance, se trasladarían a otro Circuito para apoyarlos con la misma labor. La anterior propuesta desde mi punto de vista es posible si se parte de la idea que los gastos que generan los Juzgados de Distrito Itinerantes son mínimos comparados a los que produce un Juzgado de Distrito

(desde el número de personal hasta las instalaciones), lo que ayudaría de una manera considerable a seguirlos creando, incrementando sólo el mínimo del presupuesto que se le otorga al Poder Judicial de la Federación.

DÉCIMA. El artículo 155 de la Ley de Amparo, establece que una vez abierta la audiencia se procederá a recibir las pruebas, los alegatos y el pedimento que en su caso realice el Ministerio Público adscrito, y acto continuo se dictará el fallo correspondiente; ahora bien y para seguir los lineamientos establecidos en los principios del artículo 17 constitucional, como lo son expeditéz, confiabilidad, imparcialidad y prontitud, es necesario una reforma al artículo 155 de la ley antes citada, en el sentido de facultar al Juez de Distrito a que una vez abierta la diligencia respectiva y deshogada en sus términos ya previstos, pueda remitir el expediente al diverso Juez Itinerante que le fue asignado, previo Acuerdo General que en su caso emita el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

DÉCIMA PRIMERA. Aunado a lo anterior, estimo conveniente que en las sentencias concesorias del amparo y protección de la justicia federal, el propio Juez Itinerante que emitió el fallo respectivo, le de seguimiento al procedimiento de cumplimiento de la sentencia que pronunció, ya que éste al resolver el asunto conoce perfectamente los efectos del amparo. Considerando de igual forma necesario, una reforma al primer párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo en el sentido de facultar a los Jueces Itinerantes para requerir el cumplimiento de la sentencia a las autoridades responsables y ser éstos quienes determinen si quedó debidamente cumplida la sentencia. Asimismo, resulta indispensable que el propio Consejo de la Judicatura Federal establezca las modalidades necesarias para tal cuestión; es decir, establecer lapsos de tiempo en el que considere necesario que el Juez Itinerante puede culminar con tal cuestión.

BIBLIOGRAFIA.

I. Obras Consultadas:

- ARNAIZ AMIGO, Aurora. *Estructura del Estado*. Editorial Porrúa. México. 1998.
- BARRAGÁN B, José, CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, MATEOS SANTILLAN, Juan José, FLORES TREJO, Fernando, SOTO FLORES Armando. *Teoría de la Constitución*. Editorial Porrúa. México 2003.
- CARRANCO ZUÑIGA, Joel. *Poder Judicial*. Editorial Porrúa. México 2000.
- CARRÉ DE MARBERG, R. *Teoría general del estado*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1998.
- CARPIZO Jorge. *Nuevos Estudios Constitucionales*. Editorial Porrúa. México 2000.
- CASTELLANOS TENA, Fernando. *Lineamientos Elementales del Derecho Penal*. Editorial Porrúa. México 1999.
- CASTRO, Juventino V. *Los Jueces Mexicanos y su justicia*. Editorial Porrúa. México 2004.
- DE ZAN, Julio. *La ética, los derechos y la justicia*. Editorial Mastergraf. Uruguay 2004.
- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *Primer curso de Amparo*. Ediciones Jurídicas Alma, Sociedad Anónima de Capital Variable. México 2001.
- FIX-FIERRO, Héctor y Fix-Zamudio, Héctor. *Cuadernos para la Reforma de la Justicia*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. México 1996.
- FLORESGOMEZ GONZÁLEZ, Fernando, CARVAJAL MORENO, Gustavo. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. Editorial Porrúa. México 1997.
- FLORIS MARGADANT, S. Guillermo. *El derecho privado romano*. Editorial Esfinge, Sociedad Anónima de Capital Variable. México 1998.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. Editorial Porrúa. México 2000.
- GUERRERO, Omar. *La Secretaria de Justicia y el Estado de Derecho en*

México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. México 1996.

- LAVEAGA, Gerardo. *La Cultura de la Legalidad*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. México 1999.
- MALEM, Jorge, OROZCO Jesús y VÁZQUEZ Rodolfo. *La función judicial ética y democracia*. Editorial Gedisa, Sociedad Anónima. Barcelona 2003.
- MELGAR ADALID, Mario. *El Consejo de la Judicatura Federal*. Editorial Porrúa. México 2000.
- ORTIZ TREVIÑO, Rigoberto Gerardo. *Ética Jurídica*. Editorial Iure. México 2003.
- OVALLE FAVELA, José. *Garantías Constitucionales del Proceso*. Editorial MC Graw Hill. México 1996.
- PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. *Compendio de Legislación Comentada del Poder Judicial, Nueva Propuesta de Reforma*. Editorial Porrúa. México 1998.
- SÁNCHEZ VAZQUEZ, Adolfo. *Ética*. Editorial Grijalbo, Sociedad Anónima de Capital Variable. México 1993.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Las garantías individuales, parte general*. Segunda Edición. Editorial Dirección General de Coordinación de Compilación y Sistematización de tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- -----. *Las garantías de Seguridad Jurídica*. Segunda Edición. Editorial Dirección General de Coordinación de Compilación y Sistematización de tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- -----. *El ABC de la Deontología Judicial*, Editorial Dirección General de Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2006.
- -----. *¿Que es el Poder Judicial de la Federación?*. Cuarta Edición. Editorial Dirección General de Coordinación de Compilación y Sistematización de tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- TARELLO, Giovanni. *Cultura Jurídica y Política del Derecho*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1995.
- VALLS HERNÁNDEZ, Sergio. *Consejo de la Judicatura Federal y Modernidad en la impartición de Justicia*. Editorial Gama Sucesores. México 2001.

- VILLORO TORANZO, Miguel. *La justicia como vivencia*. Editorial Porrúa. México 2004.

II. Diccionarios y Enciclopedias Jurídicas:

- CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de Derecho usual*. vigésima edición. Tomo III. Editorial Heliasta. Buenos Aires Argentina 1998.
- DE PINA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. México. Editorial Porrúa.
- *ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo IV. Editorial Porrúa. México 2002.
- ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario Razonado de legislación, Civil, Penal, Comercial y Forense, con citas de derecho, por el Licenciado Juan Rodríguez de San Miguel*. Publicaciones UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1993.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. *“Judicatura” en Nuevo diccionario jurídico mexicano*, UNAM. Editorial Porrúa. México 2001.
- GINER, Salvador, LAMO DE ESPINOZA, Emilio, TORRES, Cristóbal. *Diccionario de Sociología*. Editorial Alianza. Madrid 1998.
- O.M.E.B.A.
- PALLARES, Eduardo. *Diccionario de derecho procesal civil*, Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México 1963.
- PALOMAR DE MIGUEL, Juan. *Diccionario para juristas*. Mayo Ediciones. México 1981.

III. Legislación Consultada:

- Constitución Política Mexicana. Editorial Grupo Isef. México. 2005.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación Tematizada y Concordada. Instituto de la Judicatura Federal. México 1998.

IV. Otras fuentes consultadas:

- “Red de Informática y Comunicación del Poder Judicial de la Federación.” : Dirección en Internet: <http://portalconsejo/siel>.
- <http://www.cjf.gob.mx/inicio.asp>.
- <http://www.ifecom.cjf.gob.mx>.
- <http://www.elsoldemexico.com.mx>.
- Acuerdo General número 12/1995, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que determina la creación de esta comisión.
- Acuerdo General número 4/96, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el funcionamiento de las Comisiones Unidas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de febrero de 1996.
- Acuerdo General 46/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que determina los lugares en los que resulta procedente la creación temporal de Juzgados de Distrito itinerantes.
- Acuerdo General 49/2003, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al libro de gobierno que obligatoriamente deberán llevar los Juzgados de Distrito Itinerantes.
- Acuerdo General 75/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al funcionamiento y distribución de asuntos enviados a los juzgados de Distrito itinerantes.
- Acuerdo General 57/2004 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal relativo al reinicio de funciones de once juzgados de Distrito Itinerantes, al domicilio, competencia, reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los órganos jurisdiccionales indicados; así como al apoyo temporal que brindarán a diversos juzgados de Distrito.
- Acuerdo General 51/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el domicilio de los Juzgados de Distrito Itinerantes.
- Acuerdo General 44/1998 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la organización y funcionamiento la visitaduría judicial del Consejo de la Judicatura Federal.
- Acuerdo CCNO/10/2003 de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, que determina el apoyo temporal de los juzgados de Distrito itinerantes a los juzgados de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal; así como a los Juzgados de Distrito en el Estado de México con residencia en Naucalpan de Juárez.

Acuerdo General 11/2005 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al cambio de domicilio de los Juzgados Primero, Segundo, Tercero, Quinto, Sexto, Octavo, Noveno, Decimoprimer, Decimosegundo, Decimotercero, Decimoquinto y Vigé