

LA HOMOLOGACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA E INTERINSTITUCIONAL EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LA EXPERIENCIA MEXICANA.

ALFONSO T. MUÑOZ DE COTE

SUMARIO: *I. Poder Judicial de la Federación.- II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación- III.- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.- IV. El Consejo de la Judicatura.- V. Tribunales de Circuito: Juzgados de Distrito; Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito; Funcionarios Judiciales Auxiliares.- VI. La Homologación Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación: naturaleza jurídica.- VII. El acto jurídico y el acto de administración.- VIII. Actos de Administración de los órganos del Poder Judicial de la Federación: atribuciones legislativas, atribuciones administrativas, Comités de Ministros.- IX. Creación del Comité Coordinador para Homologar criterios en materia administrativa e interinstitucional: a) objeto, b) acuerdos relevantes, c) integración, d) Secretariado Técnico, e) Comité Interinstitucional de coordinación y modernización administrativa.*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (MÉXICO)

El Poder Judicial tiene su origen, dentro de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 49, el cual contiene el principio de división de poderes; estos son, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Judicial. Este último es ejercido, en ejercicio de la función materialmente jurisdiccional, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación de México es el Máximo Tribunal Constitucional del país y cabeza del Poder Judicial de la Federación. Tiene entre sus responsabilidades defender el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mantener el equilibrio entre los distintos Poderes y ámbitos de gobierno, a través de las resoluciones judiciales que emite; solucionar, con carácter de definitivo (última instancia), los asuntos que son de gran importancia para la sociedad. En virtud de esta alta encomienda, no existe en México autoridad por encima de ella o recurso legal alguno contra sus resoluciones.

Se encuentra integrada por once Ministros¹, de los cuales uno es el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México y también

¹ Artículo 94 CPEUM.

cabeza del Consejo de la Judicatura Federal. Sus miembros son elegidos por el Senado, de entre una terna que le propone el Presidente de la República, por un periodo de 15 años, sin derecho a reelección.²

Funciona en Pleno o en dos Salas, el Presidente de la Suprema Corte no integra sala y durará en su encargo cuatro años.³

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN⁴

El Tribunal Electoral es el órgano jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación especializado en materia electoral, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales federales o locales (que corresponden conocer a la Suprema Corte); por ello, sus resoluciones tienen el carácter de definitivas e inatacables por recurso alguno.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal Electoral funciona en una Sala Superior (plenaria) y cinco Salas Regionales.

Los *Magistrados Electorales* que integran la Sala Superior y las Regionales son elegidos por el Senado, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los que integran la Sala Superior duran en su cargo un periodo improrrogable de 9 años⁵, mientras los que integran las Salas regionales duran en sus cargos 9 años improrrogables (salvo que sean promovidos

2 Artículo 96 CPEUM.

3 Párrafo cuarto del artículo 97 CPEUM.

4 Artículo 99 CPEUM.

5 Décimo primer párrafo del artículo 99 CPEUM.

a cargos superiores).⁶

La *Sala Superior* es permanente y está integrada por 7 magistrados electorales. Tiene su sede en el Distrito Federal. De estos 7 Magistrados, uno será elegido para ser Presidente Magistrado del TEPJF, por un periodo de cuatro años.

Las *Salas Regionales* son permanentes, y se integran por 3 magistrados electorales y sus sedes son las ciudades designadas como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país, actualmente: Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, Toluca y Xalapa.

De conformidad con la Constitución y las leyes aplicables, este Tribunal es competencia judicial competente para: resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre las elecciones federales y locales; formular la declaración de validez de la elección presidencial y del Presidente Electo; resolver, en forma definitiva e inatacable, los medios de impugnación previstos en la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, entre otros.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.

El Consejo de la Judicatura Federal es el órgano que tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral. Además, debe velar en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de sus miembros.

Está integrado por siete miembros: el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien

⁶ Décimo tercer párrafo del artículo 99 CPEUM.

también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Suprema Corte, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

Todos los consejeros, salvo el presidente, duraran cinco años en su cargo, son substituidos de manera escalonada, y no pueden ser nombrados para un nuevo periodo. Los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que deben ejercer su función con independencia e imparcialidad

El Consejo funciona en Pleno o en comisiones. El Pleno resuelve sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determina. Mientras que las comisiones se encargarán de la administración, de la carrera judicial, de la disciplina, de la creación de nuevos órganos y de adscripción.

Para realizar sus tareas, el Consejo de la Judicatura Federal cuenta con los siguientes órganos auxiliares:

El Instituto de la Judicatura Federal;

La Visitaduría Judicial;

La Contraloría del Poder Judicial de la Federación;

El Instituto Federal de Defensoría Pública, y

El Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.

TRIBUNALES DE CIRCUITO

Estos tribunales federales, que de acuerdo al número de magistrados integrantes pueden ser *unitarios* o *colegiados*, están distribuidos en todo el territorio de la nación y asignadas a ciertas zonas

TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

Los Tribunales Colegiados de Circuito se componen de 3 magistrados, uno de los cuales es su presidente. Además cuentan con un secretario de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados se determina el presupuesto. Pueden estar especializados en una materia: (penal, administrativa, civil, mercantil o laboral); o conocer de todas ellas.

Es de competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito: los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento; los recursos que procedan contra los autos y resoluciones que pronuncien los Jueces de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito o el superior del tribunal responsable; el recurso de queja; el recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito o por el superior del tribunal responsable, y cuando se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo a petición de un gobierno extranjero, o cuando se trate de los casos en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia haya ejercitado la facultad prevista en el sexto párrafo del artículo 94 de la Constitución Política; los recursos de revisión que las leyes contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo federales y del Distrito Federal; los conflictos de competencia que se susciten entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito de su jurisdicción en juicios de amparo; los 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; los recursos de reclamación; y los demás asuntos que expresamente les encomiende la ley o los acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte.

Para ser magistrado de un tribunal colegiado se requiere ser ciudadano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos mayor de treinta y cinco años al día de su nombramiento gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delitos intencionales, o con pena privativa de libertad mayor de un año, contar con título de licenciado en derecho y práctica profesional de cuando menos cinco años. Deben retirarse al cumplir los setenta y cinco años de edad. Los magistrados duran en su encargo seis años y si son ratificados o promovidos se convierten en inamovibles hasta que cumplan la edad citada anteriormente.

JUZGADOS DE DISTRITO

Los Juzgados de Distrito se componen de un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determina el presupuesto. Son los tribunales de primera instancia del Poder Judicial de la Federación. Actúan como Jueces de primera instancia en Juicios Ordinarios Federales. (Competencia concurrente).

Pueden estar especializados en determinadas materias (penal, administrativa, civil y del trabajo) o conocer de todas ellas.

FUNCIONARIOS JUDICIALES AUXILIARES.

Con la finalidad de administrar justicia de forma eficiente y pronta, los Jueces, Magistrados

y Ministros son auxiliados por otros funcionarios del orden judicial. Estos son:

Secretarios de Estudio y Cuenta: son funcionarios auxiliares de los Ministros, encargados del estudio, análisis y propuesta de proyectos de resolución de la Suprema Corte.

Secretarios: son funcionarios auxiliares encargados de dar fe de las actuaciones, examinar las solicitudes de demandas y requerimientos, y presentar proyectos de resolución al juez o magistrado respectivo. Los secretarios de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito pueden desarrollar distintas tareas, tales como:

Secretario de Acuerdos.

Secretario Proyectista.

Secretario de Compilación de Tesis.

Actuarios: son funcionarios auxiliares, que revisten el carácter de ministro de fe pública, encargados de notificar a las partes, o terceros, de las resoluciones de los tribunales, en los procedimientos tramitados ante ellos.

LA HOMOLOGACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA E INTERINSTITUCIONAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Establecer la naturaleza jurídica del Comité Coordinador es una tarea que bien podría simplificarse y simplemente señalar que se trata de un órgano del Poder Judicial de la Federación de carácter administrativo encargado de *homologar*⁷

⁷ De conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, es contrastar el cumplimiento de determinadas especificaciones o características de un objeto o de una acción.

Dentro de las finalidades del Comité Coordinador es unificar y fortalecer los criterios administrativos del Poder Judicial de la Federación respetando su

criterios en los aspectos administrativos de mayor relevancia para los órganos del Poder Judicial de la Federación, y de coordinar la adecuada y oportuna *ejecución de las medidas*⁸ adoptadas.

No obstante, por las particularidades del Comité Coordinador, consideramos que se debe realizar un estudio y poco más profundo para desentrañar sus elementos y estar en aptitud de poder explicar el comportamiento de la institución.

“La expresión “naturaleza jurídica” indica aquellos rasgos que son necesarios y suficientes para comprender la presencia de los demás y para explicar el comportamiento de la institución; su correlato lógico es la definición propiamente dicha. Se dirá, por ejemplo, que la naturaleza jurídica de la letra de cambio consiste en un mandato, una representación, un acto abstracto, etcétera. Las definiciones propiamente dichas tienden a ser autonomía, ya que, de lo establecido en el artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la administración se fragmenta en tres partes, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Consejo de la Judicatura Federal.

8 De acuerdo con el citado diccionario, ejecución es llevar a la práctica algo, en este sentido y en lo que se refiere a la función administrativa conviene destacar que Jorge Enrique Calafell, indica que la ejecución del acto administrativo, se funda en que la necesidad de que las atribuciones del Estado que la legislación positiva ordena, se realicen en forma administrativa no estén sujetas a dilación por la intervención de un tercero. Basándose en la presunción de legitimidad de las resoluciones dictadas por los órganos del Estado dentro de la esfera de su competencia, esta presunción tiene también como fundamento el que dichos órganos son en realidad instrumentos que sólo persiguen la satisfacción de un interés general.

De lo anterior se advierte, que si en las atribuciones de los comités se omitiera facultar a éstos para ejecutar sus propias decisiones y derechos que se reconocen en los acuerdos emitidos, no serían otra cosa que meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna.

comprehensionales, ya que en ellas predomina el esfuerzo por determinar las notas esenciales del concepto respectivo, en tanto que las definiciones descriptivas (o descripciones) tienden a la extensionalidad, ya que allí predomina la intención de determinar el ámbito al cual es aplicable el concepto. Las definiciones son reemplazadas cada vez más, en las normas legales, por descripciones, porque se considera que aquéllas no son propias del lenguaje que debe emplear la fuente del derecho, sino peculiares de la ciencia dogmática. Por eso resulta difícil encontrar la fórmula “naturaleza jurídica” en la legislación contemporánea; no así en la dogmática, donde su empleo es frecuente y legítimo. Delimitado de esta manera el sentido de aquella fórmula, notemos que ella puede todavía, sin embargo, prestarse a equívocos derivados del empleo del término “jurídico”. Para despejarlos, nada mejor que notar cómo lo jurídico de la “naturaleza de una institución” no se refiere, en la dogmática, a la conducta efectiva, sino a la conducta, en cuanto ella es contenido de la regulación efectuada por la fuente del derecho. La naturaleza jurídica de una institución no se refiere, pues, a la institución efectiva, sino a la construida por la regulación jurídica, abstrayendo ciertos rasgos a partir de aquélla.”

En ese contexto, para llegar a una conclusión respecto a la naturaleza jurídica abordaremos un estudio que transitará desde la conceptualización del acto jurídico administrativo, las facultades administrativas de los órganos del Poder Judicial de la Federación y las atribuciones conferidas al Comité Coordinador.

EL ACTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO Y EL ACTO DE ADMINISTRACIÓN.

A efecto de dar la noción conceptual del acto administrativo, corresponde en primer lugar, distinguir el punto de vista material y formal. Considerado el acto desde el punto de vista material, habrá que referirse al contenido del mismo, y por ello sería acto administrativo, en sentido material, toda manifestación de voluntad de un órgano del Estado, sea éste administrativo, legislativo o judicial, con tal que la substancia, el contenido del mismo, sea de carácter administrativo. Por ello puede considerarse acto administrativo en sentido material, el emanado de un órgano legislativo, como sería la aprobación de un presupuesto. En el mismo sentido pueden producir actos administrativos, desde el punto de vista material, las autoridades judiciales. En el sentido formal se caracteriza el acto administrativo teniendo en cuenta la naturaleza del órgano del que emana y, por lo tanto, serán actos administrativos los que emanen de un órgano administrativo en el cumplimiento de sus funciones.

Ahora bien, como el órgano administrativo puede dictar también actos con contenido legislativo y actos referentes a la actividad interna de la administración o a la de la administración consultiva, surge claramente que no es posible llegar a una noción conceptual del acto administrativo, considerándolo únicamente desde el punto de vista formal. Habrá, entonces, que distinguir el acto administrativo en sentido formal, que llamaremos en lo sucesivo acto de la administración, y el acto administrativo en sentido formal y material, que llamaremos acto administrativo propiamente dicho o puro. Por lo demás, el concepto de acto

de la administración es más amplio que el de acto administrativo.

En nuestra opinión, pueden considerarse actos de administración los reglamentos dictados por la autoridad administrativa, los actos que resulten de la actividad interna de la administración, los pareceres emitidos por los órganos consultivos y los hechos materiales de la administración que impliquen una manifestación tácita de voluntad.

El acto administrativo supone el ejercicio de una actividad concreta, se refiere a casos concretos; de ahí que todo acto que tenga carácter general o abstracto no será un acto administrativo, pero podrá ser un acto de la administración. Tampoco serán actos administrativos los que resulten de la actividad interna de la administración, ni aquellos emitidos por los órganos consultivos, que son aquellos actos que no producen efectos jurídicos hacia terceros y, en general, hacia los organismos de la administración. Ello es así, porque el órgano de la administración activa, en ocasiones puede oír el parecer de un órgano consultivo y en otras obligatoriamente debe requerirlo, pero siempre es responsable por su resolución, por lo que conserva la libertad de seguir o apartarse del informe emitido.

En este sentido, deben excluirse del concepto de acto administrativo aquellos actos que se realicen en el interior del ordenamiento administrativo y que son indiferentes al derecho. Una noción estricta y usual del acto administrativo comprende solamente los dictados para proveer a un caso concreto especial, es decir, emitidos en el ejercicio específico de funciones administrativas. Se considera también como formando parte de actos de la administración, ciertos hechos materiales de

la misma que implican una manifestación tácita de voluntad.

En concreto, pues, repetimos, serán actos de la administración los reglamentos emitidos por la misma que tienen contenido legislativo, vale decir, general y abstracto; los actos derivados de la actividad interna de la administración; los pareceres de los órganos consultivos y los hechos materiales de la administración que impliquen una manifestación tácita de voluntad.

Estudiados los actos de la administración, podemos llegar a la noción conceptual del acto administrativo puro, que lo será, como dijimos, desde el punto de vista material y formal. Podemos decir que el acto administrativo puro es una declaración concreta de voluntad de un órgano de la administración activa en el ejercicio de su potestad administrativa.

El órgano administrativo debe obrar en ejercicio de una potestad administrativa que es pública, dando lugar su ejercicio al nacimiento de actos de derecho público. Quedan por ello excluidos del campo de los actos administrativos, aquellos que resulten de la actividad privada de la administración.

Por su parte Gabino Fraga, dentro de la clasificación de los actos administrativos señala que desde el punto de vista del radio de acción de los actos administrativos, éstos se pueden clasificar en actos internos y actos externos, según que sólo produzcan sus efectos en el seno de la organización administrativa o trasciendan fuera de ella.

Ese último grupo de los actos internos comprende toda una serie de actos, unos de naturaleza jurídica y otros de naturaleza material aunque conformes a las reglas de derecho, que

constituyen la vida interna de la administración. Comprenden medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de las unidades burocráticas, tales como el señalamiento de las labores que a cada empleado corresponden dentro de una oficina, de la conducta que los mismos empleados deben observar, la fijación de horas en que informar a los superiores, la fijación de sistemas de contabilidad para oficinas con manejo de fondos, etc. Igualmente abarcan las reglamentaciones para los procedimientos o trámites que deben observarse en el despacho de los asuntos, imponiendo la necesidad de estudios previos, de consulta a los departamentos legales, médicos y, en general, a los departamentos técnicos, etc.; pero debe tenerse bien presente que esos actos de procedimiento sólo tienen el carácter de actos internos, cuando ellos no estén establecidos como una garantía para los particulares, sino solamente estén prescritos en interés del buen orden administrativo.

Finalmente deben considerarse como actos internos todas las circulares, instrucciones y disposiciones en las que las autoridades superiores ilustran a las inferiores en la aplicación de la ley, en su interpretación o en el uso de las facultades discrecionales que la misma ley otorga, siempre que tales circulares, instrucciones y disposiciones no agreguen nada nuevo al orden jurídico establecido por las leyes y reglamentos generales y siempre, por lo tanto, que no confieran ni lesionen algún derecho. Entre estos actos pueden considerarse los Manuales de Organización y Procedimientos.

Dentro de la categoría de actos externos quedan comprendidos los actos administrativos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado, o sean las de prestar los servicios que son a su cargo, las tendientes

a su mantenimiento y conservación del orden público, las de ordenar y controlar la acción de los particulares y las de gestión directa.

En abono a lo anterior, es dable citar al Ministro José Ramón Cossío Díaz⁹¹⁰ quien, siguiendo a Hans Kelsen; expone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de la atribución formal (jurisdiccional), también tiene atribuciones materiales (legislativas y administrativas). Huelga señalar que la conclusión a la que llega el Ministro aplica perfectamente para el caso del Consejo de la Judicatura Federal y del Tribunal Electoral.

“Tradicionalmente se ha realizado una identificación excluyente entre órganos jurisdiccionales y atribuciones jurisdiccionales, de manera que pareciera no existir la posibilidad de que estos órganos llevaran a cabo ningún otro tipo de funciones jurídicas. Este criterio reduccionista debe ser excluido, toda vez, que para nosotros, los órganos jurisdiccionales también llevan a cabo funciones administrativas o legislativas. Sin embargo, utilizaremos la expresión “no jurisdiccionales” para destacar competencias que, si puede decirse así, no son específicas de los órganos no jurisdiccionales”.¹¹

9 COSSIO, Díaz José Ramón, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003-2018.

10 COSSIO, Díaz José Ramón, “Atribuciones Legislativas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, varios, ESTUDIOS JURÍDICOS EN TORNO A LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917, EN SU SEPTUAGÉSIMO QUINTO ANIVERSARIO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, págs. 311 y ss.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/956/15.pdf>
30 de junio de 2011.

11 FIX- ZAMUDIO, Héctor y COSSIO, Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, cuarta reimpresión 2004, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1996, pág. 173.

Al respecto, FIX- ZAMUDIO y COSSIO Díaz¹² comentan que los actos “no jurisdiccionales” pueden dividirse partiendo de dos criterios:

a) Administrativo; como acto administrativo a todo acto de individualización de normas jurídicas en el cual se determine o establezca un acto coactivo;

b) Legislativo; por atribución legislativa a toda competencia mediante la cual su órgano sea susceptible de establecer normas de carácter general.

En este sentido, refiere Cossio Díaz: “*siendo los órdenes jurídicos dinámicos, los mismos se caracterizan por constituirse a través de sucesivos actos de creación/aplicación, actos que han de ser establecidos por los órganos estatales*”¹³, esta dinámica es para dar funcionalidad a los órganos estatales, y por consiguiente es factible aceptar esta dualidad de funciones (formales y materiales), es decir, no por el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea un órgano del Estado y su atribución principal sea jurisdiccional¹⁴, carece de facultades para reglamentarse a nivel interno, es decir que delimiten y organicen sus atribuciones; concluyendo el Ministro que “*debe considerarse que sus disposiciones habrán de tener por su contenido la precisión de los órganos, y la complementación y distribución de las competencias apuntadas en la propia Ley Orgánica*”¹⁵

12 *Ibidem*, pág., 174.

13 *Op Cit.*, COSSIO, Díaz José Ramón, pág. 313.

14 Cossio Díaz siguiendo a Hans Kelsen, explica que la denominación del órgano estatal, obedece a factores históricos y posiblemente sea porque de algún modo es la actividad que con mayor frecuencia realiza. (*poder judicial*, por tanto, *función jurisdiccional*)

15 *Op Cit.*, COSSIO, Díaz José Ramón, pág. 318.

VIII. ACTOS DE ADMINISTRACIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

De conformidad con el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y en Juzgados de Distrito; con excepción de la Suprema Corte de Justicia, la administración, vigilancia y disciplina de los otros órganos del Poder Judicial de la Federación, está a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, conforme a las bases señaladas en la propia Constitución y en las leyes, principalmente la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Es necesario precisar que en el caso del Tribunal Electoral, el párrafo décimo del artículo 99 de la Constitución, precisa que su administración, vigilancia y disciplina corresponden a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal; sin embargo, existen diferencias sustanciales entre la administración que ejerce el Consejo de la Judicatura Federal respecto a los Tribunales Colegiados y Juzgados de Distrito, y la correspondiente al Tribunal Electoral, por ese motivo, se aborda el análisis de la administración del Tribunal de forma independiente, en consecuencia al referirnos a los órganos que administran el Poder Judicial de la Federación, deberemos entender que son: la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral.

En ese tenor, dichos órganos, cuentan con determinadas atribuciones materialmente

legislativas y administrativas que complementan el ejercicio de su principal función, la jurisdiccional, para precisar lo afirmado, en el siguiente cuadro se indican los fundamentos constitucionales y legales que prevén dichas atribuciones:

Órgano.	Disposiciones normativas que prevén atribuciones legislativas y administrativas.
Suprema Corte de Justicia.	Artículos 94, párrafos segundo y octavo; 97, párrafos tercero y cuarto, y 98 de la Constitución, y 10, 11 y 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Consejo de la Judicatura Federal.	Artículos 94, párrafos segundo, sexto y séptimo; 97, párrafo primero, y 100 de la Constitución, y 68, 81, 82 y 85 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	Artículo 99, párrafo décimo de la Constitución y 186, 189, 191, 205 y 209 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En este sentido, refiere Cossio Díaz: *“siendo los órdenes jurídicos dinámicos, los mismos se caracterizan por constituirse a través de sucesivos actos de creación/aplicación, actos que han de ser establecidos por los órganos estatales¹⁶”,* esta dinámica es para dar funcionalidad a los órganos estatales, y por consiguiente es factible aceptar esta dualidad de funciones (formales y materiales), es decir, no por el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea un órgano del Estado y su atribución principal sea jurisdiccional¹⁷, carece de

16 *Op Cit.*, COSSIO, Díaz José Ramón, pág. 313.

17 Cossio Díaz siguiendo a Hans Kelsen, explica que la

facultades para reglamentarse a nivel interno, es decir que delimiten y organicen sus atribuciones; concluyendo el Ministro que “*debe considerarse que sus disposiciones habrán de tener por su contenido la precisión de los órganos, y la complementación y distribución de las competencias apuntadas en la propia Ley Orgánica*”¹⁸

A. ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS¹⁹.

Siguiendo la conceptualización propuesta por FIX- ZAMUDIO y COSSIO Díaz, a continuación se presenta las atribuciones legislativas de la Suprema Corte de Justicia, del Consejo de la Judicatura Federal y del Tribunal Electoral, divididas en cinco categorías.

Primera categoría: Atribuciones reglamentarias. La Suprema Corte de Justicia cuenta con facultades para expedir los reglamentos interiores de la propia Suprema Corte; la denominación “reglamento interior” designa a un contenido normativo específico y no a un proceso especial de creación normativa. (Artículo 14, fracciones I, XIV XXI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

De igual forma, el artículo 81, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, otorga al Consejo de la Judicatura Federal la atribución para expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial

denominación del órgano estatal, obedece a factores históricos y posiblemente sea porque de algún modo es la actividad que con mayor frecuencia realiza. (*poder judicial, por tanto, función jurisdiccional*)

18 *Op Cit.*, COSSIO, Díaz José Ramón, pág. 318.

19 *Op. Cit.* FIX- ZAMUDIO, Héctor y COSSIO, Díaz, José Ramón, pág 174-177.

de la Federación.

En el caso del Tribunal Electoral, el artículo 209, fracción I, de la ley citada, precisa que la Comisión de Administración tendrá la atribución de elaborar el proyecto de Reglamento Interno del Tribunal y someterlo a la aprobación de la Sala Superior, la cual está facultada por el artículo 189, fracción X de dicha ley para aprobar el Reglamento Interno y dictar los acuerdos generales en las materias de su competencia.

Segunda categoría: Establecer o delimitar las competencias de las salas, de la Comisión (del comité) de Gobierno y Administración. Al fijarse las competencias en normas de carácter general se regula de manera abstracta el conjunto de hechos que son subsumibles en ellas; esa regulación se realiza también mediante el ejercicio de atribuciones legislativas.

Otro caso de esta segunda categoría se refiere a la delimitación de ciertas competencias de las salas. Confiere al Pleno atribuciones para remitir a las salas, mediante disposiciones generales, aquellos asuntos en los que considere que no se requiere su intervención. Nos parece que desde el momento que el Pleno fija la competencia material de las salas, ejerce una atribución de carácter legislativo. (Artículo 11, fracciones III, IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Tercera categoría: Consideramos que el Pleno ejerce atribuciones legislativas cuando dicta las disposiciones por las que se establecen los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los miembros del Poder Judicial. (Artículo 11, fracciones XIII, XIV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Cuarta categoría: Pleno formulará anualmente “el proyecto de presupuesto de egresos del Poder

Judicial de la Federación con vista al anteproyecto que propondrá de la Comisión de Gobierno y Administración de la Suprema Corte, atendiendo a las prevenciones del ingreso y del gasto público federal". (Artículos 11, fracción XVI y 14, fracción XV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Quinta categoría: Es la relativa a la jurisprudencia. En efecto, consideramos que las normas de carácter jurisprudencial son generales y que las atribuciones para establecerlas sólo pueden ser vistas como legislativas.

La jurisprudencia constituida obliga de manera general a una serie de órganos jurisdiccionales que no participaron en el litigio. (Artículo 11, fracciones VI, XIX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

ATRIBUCIONES ADMINISTRATIVAS²⁰.

Las atribuciones administrativas del Pleno de la Suprema Corte son muy numerosas, si bien, nos parece que pueden dividirse atendiendo a los criterios que exponemos a continuación.

Primer supuesto: El pleno de la Suprema Corte puede establecer órganos jurisdiccionales (Artículos 11, fracción XIV, 14 fracción XII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Segundo supuesto: El Pleno de la Suprema Corte puede también designar a los titulares de distintos órganos del Poder Judicial de la Federación, destacando entre ellos al presidente de la Suprema Corte de Justicia, a los ministros miembros de la Comisión (del comité) de Gobierno y Administración y a los miembros de las comisiones (de los comités) que sean necesarias. (Artículos 11,

²⁰ *Ibidem*, pág 177-179.

fracción I, XI, 14 fracciones XVII, XVIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Tercer supuesto: El pleno de la Suprema Corte tiene también atribuciones en lo concerniente a licencias, retiros y sustituciones, en lo que hacen a los ministros. (Artículo 11, fracciones II, 14, fracción IX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Cuarto supuesto: El Pleno cuenta también con atribuciones para garantizar que “la administración de justicia sea expedita pronta y cumplida en los tribunales de la Federación”. (si bien esta atribución no esta explícitamente enunciada en el catalogo de atribuciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ésta se puede inferir de cada atribución como el artículo 11, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Quinto supuesto: Es el supuesto relativo a las atribuciones administrativas del Pleno de la Suprema Corte y se refiere a la distribución de los asuntos entre los juzgados y los tribunales. (Artículo 10, fracción XI, 11, fracción XV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

De acuerdo a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en conjunto con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de sus atribuciones es posible inferir que dicho órganos del Poder Judicial puede expedir su reglamentación interna y además crear organismos interinstitucionales que faciliten su administración, como lo es, el *Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación*.

C. COMITÉS DE MINISTROS.

Los Comités de Ministros encuentran su fundamento en la fracción XI del Artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el capítulo Primero del Título Cuarto del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dichos Comités fungen como órganos de apoyo a la función administrativa encomendada al Tribunal Pleno y al Ministro Presidente de este Alto Tribunal; y cada uno tiene sus atribuciones específicas²¹.

Comité de Gobierno y Administración²².

En todo estudio del Poder Judicial de la Federación es necesario referirse al Comité de Gobierno y Administración, toda vez que éste es el órgano en el cual descansa buena parte de la labor administrativa.

Normalmente, el comité de Gobierno y Administración se reúne una vez por semana y a ella asisten los funcionarios superiores administrativos del Poder Judicial de la Federación. La orden del día se desarrolla a partir de las propuestas de los ministros integrantes del Comité y de aquellas que formulen los propios funcionarios. Al presidente le corresponde dirigir los debates, guardar el orden en las sesiones y recoger la votación. Los asuntos se someten a los tres integrantes del Comité, tomándose las decisiones por mayoría de votos.

²¹ Secretaría de seguimiento de comités de Ministros.

<http://www.scjn.gob.mx/2010/transparencia/Documents/Presidencia%20-%20%20Seguim%20Comites.pdf>

01 de julio de 2011.

²² *Op. Cit.* FIX- ZAMUDIO, Héctor y COSSIO, Díaz, José Ramón, pág 187.

Dentro de las atribuciones²³ más importantes del Comité de Gobierno y Administración se encuentran:

Resolver los asuntos estratégicos y de alta dirección, de carácter prioritario, que por su trascendencia, magnitud o complejidad le sean presentados en materia de recursos humanos, materiales o tecnológicos, financieros y presupuestales, así como de contratación de adquisiciones, servicios, obras y desincorporaciones.

Establecer las directrices para los procesos de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto y su ejercicio.

Autorizar en definitiva los Programas Anuales de Trabajo de los órganos de la estructura administrativa de la Suprema Corte, así como los proyectos específicos que de éstos se deriven, previo visto bueno, en su caso de los Comités de Ministros especializados en la materia de que se trate.

Validar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Suprema Corte, previamente a su presentación al Pleno.

Aprobar Acuerdos Generales en materia de Administración.

Aprobar las políticas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal; en materia de adquisiciones y contratación de bienes y servicios restringidos, de inversión y obras nuevas, y en materia de tecnologías de información y comunicación.

Interpretar las disposiciones del presente acuerdo.

23 Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Tomo XXXIII, Novena Época, Marzo de 2011, *Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, págs. 2570 y 2571

Evolución de los Comités de Ministros.

El veinte de enero de dos mil tres mediante Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2/2003²⁴, se crean los Comités de Ministros²⁵ siendo los Comités De Gobierno y Administración, Comunicación Social y Difusión, Acuerdos y Reglamentos, Relaciones Públicas Nacionales e Internacionales, Programación y Agilización de Asuntos, Publicaciones y Promoción Educativa, Desarrollo Humano, Salud y Acción Social y Archivo, Biblioteca e Informática.

Posteriormente en la reforma al Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 31 de agosto de 2009, se modifican los comités para quedar los siguientes: Gobierno y Administración; Reglamentos, Acuerdos y Programación de Asuntos; Archivo, Biblioteca e Informática; Desarrollo Humano, Salud, Acción Social y Promoción Educativa y; Publicaciones, Comunicación Social, Difusión y Relaciones Institucionales.

Finalmente el 25 de marzo de 2011, mediante Acuerdo del Comité de Gobierno y Administración²⁶ de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se

24 Acuerdo del Pleno.

<http://www.scejn.gob.mx/2010/pleno/SecretariaGeneralDeAcuerdos/NormativaexpedidaporelPleno/Documents/Acuerdos%20Generales%20Jurisdiccionales%20Abrogados/Acuerdo022003.pdf>

01 de julio de 2011.

25 Para la integración de los Comités de Ministros, el Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el artículo 107 determina: "... estarán integrados por el propio Presidente y dos Ministros, preferentemente uno por cada Sala, quienes serán designados por el Pleno, por un periodo de dos años, previa consulta a sus integrantes.

26 *Op Cit.* Semanario Judicial de la Federación, págs. 2563 a 2617.

modifican los comités para quedar los siguientes: Gobierno y Administración; Desarrollo Humano, Salud, Acción Social y Promoción Educativa; Publicaciones, Comunicación Social, Difusión y Relaciones Institucionales y Archivo, Biblioteca, sin embargo, el único comité conformado es el Comité de Gobierno y Administración, mismo que se encuentra integrado por el Ministro Presidente Juan N. Silva Meza, el Ministro Luis María Aguilar Morales, y el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

IX. CREACIÓN DEL COMITÉ COORDINADOR PARA HOMOLOGAR CRITERIOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA E INTERINSTITUCIONAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

El 24 de enero de 2008, se emitió el Acuerdo General Conjunto número 1/2008, del Comité de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Comisión de Administración del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el cual se crea el Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación.

A. OBJETO DEL COMITÉ COORDINADOR.

Es establecer los lineamientos para la unificación de criterios en materia de administración de recursos

asignados al Poder Judicial de la Federación, a través de la emisión de Acuerdos Generales de observancia en los órganos de dicho Poder y con el apoyo operativo del Comité Interinstitucional de Coordinación y Modernización Administrativa del Poder Judicial de la Federación.

1. Sus atribuciones van encaminadas a profundizar en la unificación de criterios en materias tales como:

Imagen institucional percepciones y capacitación de los servidores públicos de Poder Judicial de la Federación.

Procedimientos para la contratación de pólizas de seguros y de otros bienes o servicios.

Mejores prácticas en materia de transparencia.

Acciones a la información pública gubernamental y protección de datos personales.

Sistemas de viáticos y de seguridad.

Así como en todos aquellos que resulten relevantes para el mejor funcionamiento del Poder Judicial de la Federación sin menoscabo de que funcione en su apoyo un Comité Interinstitucional análogo al referido en el considerando anterior.

B. ACUERDOS RELEVANTES.

Acuerdo General del Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación por el que se establecen las medidas de carácter general de racionalidad y disciplina presupuestal para el ejercicio fiscal dos mil once. Este acuerdo tiene como propósito obtener las mejores condiciones de calidad, oportunidad y precio, los Órganos del Poder Judicial promoverán de manera consolidada la contratación y adquisición de bienes y servicios; teniendo sustento en los principios de

economía, eficiencia, imparcialidad y honradez previstos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el ejercicio de recursos públicos.

Acuerdo por el que se autoriza la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Manual que Regula las Remuneraciones para los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil once. Este acuerdo se adoptó con la finalidad de establecer las normas y lineamientos que se deban observar para la asignación de las percepciones, prestaciones, y demás beneficios que se cubren a los servidores públicos a cargo del Poder Judicial de la Federación, conforme a su nivel jerárquico.

Acuerdo General Conjunto emitido por el Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación, que regula el Proceso Contable de dichos órganos. Este acuerdo tiene por objetivo según se señala en el mismo que, los órganos del Poder Judicial de la Federación, a través de sus correspondientes Unidades Administrativas, darán cumplimiento a lo previsto en la Ley, a través de la observación de postulados básicos de contabilidad gubernamental y demás disposiciones que en su caso emita el Consejo Nacional, para facilitar el registro, transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficiencia, economía y eficacia del gasto e ingresos de los órganos del Poder Judicial de la Federación, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio.

C. INTEGRACIÓN.

El Comité Coordinador está integrado por tres Ministros²⁷ que conforman el Comité de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los tres Consejeros²⁸ integrantes de la Comisión de Administración del Consejo de la Judicatura Federal; los dos Magistrados²⁹ de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los tres Consejeros³⁰ que en conjunto integran la Comisión de Administración de dicho Tribunal.

D. SECRETARIADO TÉCNICO DEL COMITÉ COORDINADOR.

El oficial Mayor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³¹, la Secretaria General de la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal³² y el Secretario Administrativo del Tribunal Electoral del Poder Judicial³³ de la Federación, componen el Secretariado Técnico del Comité Coordinador.

1. Funciones.

Está a cargo del seguimiento de los acuerdos y la integración de grupos de trabajo compuestos

27 Sus integrantes son: Ministro Presidente Juan N. Silva Meza, Ministro Luis María Aguilar Morales, y Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

28 Sus integrantes son: Consejero Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, Consejero César Esquinca Muñoa y Consejero Juan Carlos Cruz Razo.

29 Sus integrantes son: Magistrada Presidenta María del Carmen Alanís Figueroa y Magistrado Constancio Carrasco Daza

30 Sus integrantes son: Consejero Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, Consejero Jorge Efraín Moreno Collado y Consejero César Esquinca Muñoa.

31 Oficial Rodolfo Héctor Lara Ponte.

32 Secretario Luis Fernando Angulo Jacobo.

33 Secretario Gustavo Everardo Varela Ruiz.

por servidores públicos de las tres instituciones, cuya función es realizar análisis, estudio o propuestas que se les encomienden.

E. COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE COORDINACIÓN Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SUS ATRIBUCIONES.

Como resultado de la creación del Comité Coordinador y con el fin de coadyuvar al logro de sus objetivos, en el Acuerdo General Conjunto número 1/2008, se determinaron las atribuciones del Comité Interinstitucional de Coordinación y Modernización Administrativa del Poder Judicial de la Federación y se plasmaron en las nuevas Reglas de Operación que le corresponden, aprobadas por el Comité Coordinador, entre las que destacan:

Supervisar la relación y entrega oportuna de los análisis o estudios que le sean solicitados.

Tratar los puntos en materia administrativa que se le encomienden;

Vigilar el cumplimiento de los acuerdos aprobados, y demás que le solicite el Comité Coordinador.

Informar periódicamente de las acciones realizadas, así como de los resultados obtenidos.

1. FACULTADES.

El Comité Coordinador para Homologar Criterios en materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación, las cuenta con las facultades normativas y de coordinación, las cuales son de obligatorias para los órganos que

intervienen para su creación:

a. Normativas:

Expedir Acuerdos Generales de observancia en los órganos del Poder Judicial de la Federación; así como los relativos a sus reglas de operación y a las del Comité Interinstitucional de Coordinación y Modernización Administrativa.

Establecer los lineamientos generales de transparencia para la emisión de información de los órganos del Poder Judicial de la Federación tanto a entidades gubernamentales como al público en general.

De Coordinación.

Promover medidas de cooperación entre los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Solicitar análisis o estudios a las áreas de los tres órganos del Poder Judicial de la Federación, que contribuyan a tomar las mejores decisiones en los asuntos o materias de su competencia.

Determinar la integración de grupos de trabajo en materia de Recursos Humanos, Materiales, Financieros, Informáticos, y de Comunicaciones, así como de los que estime necesarios para el ejercicio de sus atribuciones.

G. TOMA DE DECISIONES.

Las decisiones del Comité Coordinador serán tomadas por unanimidad o mayoría de votos³⁴. Para tales efectos se considerará un voto por cada uno de los órganos.

34 Para que exista mayoría se requieren **cuatro votos**, porque para sesionar validamente se requiere la presencia de seis miembros que integran el Comité Coordinador.

H. SESIONES.

El Comité Coordinador sesionara válidamente con la presencia de la mayoría de lo integrantes de cada uno de los órganos del Poder Judicial de la Federación que lo integran³⁵.

I. TIPO DE SESIONES.

Las sesiones ordinarias tendrán lugar cada tres meses.

Las extraordinarias cuando se estime necesario, a petición de cualquiera de sus integrantes.

De cada sesión se levantará acta circunstanciada, en la que se harán constar los acuerdos tomados, misma que será suscrita conjuntamente por los integrantes del Comité Coordinador, en unión del Secretario Técnico.

Los Acuerdos Generales que emita el Comité serán identificados señalando el año, guión, y número consecutivo del acuerdo, todos en numerales arábigos.

El seguimiento de los acuerdos del Comité Coordinador, corresponde al Secretario Técnico del Comité y a los Secretarios Técnicos Adjuntos; quienes, para dar oportuno cumplimiento a los mismos, integrarán grupos de trabajo compuestos por servidores públicos de las tres instituciones, cuya función principal será, en el ámbito de su

³⁵ Para que exista quórum se requiere la presencia de dos Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; un Magistrado Electoral y dos integrantes del Consejo de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y finalmente dos de los Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal; sin embargo es necesario aclarar que actualmente los consejeros Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández y César Esquinca Muñoa ocupan dos cargos dentro del mismo Comité Coordinador, de acuerdo a lo señalado en las citas 7 y 9.

competencia, apoyar al Comité Coordinador mediante la realización de los análisis, estudios o propuestas que se les encomienden.