

Breve apunte sobre la naturaleza jurídica de los acuerdos generales emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal

Luis María Aguilar Morales*

La creación de Derecho no es facultad exclusiva del legislador, ni se concreta únicamente en la ley. La norma jurídica se puede desarrollar a partir de las atribuciones que se otorguen a distintos órganos del Estado, las que no son únicamente facultades del órgano encargado de emitir la ley, en el sentido formal y material.

Al respecto, José Ramón Cossío Díaz señala que “...cualquier proceso de creación de normas generales, con independencia del órgano que las cree, de los contenidos que de él resulten o del proceso que se hubiere seguido, será adscribible a la función legislativa”.¹

Es importante para esta nota señalar que existen órganos del Estado que están facultados, en unos casos por la norma secundaria y en otros por la propia Constitución política, para emitir normas jurídicas. Es claro, sin embargo, que las normas de cualquiera de los entes estatales que las generen,

* Magistrado de Circuito. Consejero de la Judicatura Federal.

¹ Cossío Díaz, José Ramón, “Las atribuciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia”, en *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, p. 312.

pueden ser normas generales o bien individualizadas, según si son abstractas o aplicación concreta de aquéllas.

Kelsen considera que “...en primer lugar, no hay que identificar el concepto de creación de Derecho expresado en el concepto de legislación, *legis latio*, con la actividad de ciertos órganos históricamente individualizados, que realizan una tarea especializada, confundiendo de ese modo el concepto de Derecho con el de ‘ley’. Pero, en segundo término, urge advertir que la antítesis de legislación y jurisdicción, esto es, de creación y aplicación de Derecho, no es absoluta sino relativa”.²

El propio autor agrega que para que una norma general alcance un sentido concreto necesita de la individualización, “precisa establecer si es dado *in concreto* el hecho que la norma general ha determinado *in abstracto*; y si el hecho existe, precisa establecer un acto concreto de coacción (esto es, un acto previamente dispuesto y, después, realizado) el cual se halla igualmente prescrito *in abstracto* en la norma general”.

En los Estados modernos se acepta la existencia de una etapa inicial de creación que consiste en el establecimiento de una norma positiva general que determina las restantes formas de creación del Derecho. Recaséns Siches distingue entre el modo originario y el derivativo de la creación del Derecho. La producción originaria “es aquella en que se crea la norma fundamental de un sistema u orden, y da nacimiento al mismo, sin apoyo en ninguna norma jurídica positiva previa”. La producción derivativa “tiene lugar cuando se producen normas, a tenor de lo dispuesto en un sistema jurídico ya constituido, por las competencias y según los procedimientos establecidos en éste, verbigracia: las leyes ordinarias dictadas por el poder legislativo que está consagrado por la constitución; los reglamentos decretados por las autoridades competentes para ello; las sentencias dictadas por los tribunales competentes, según lo previsto en las leyes aplicables; los contratos concertados por los particulares, que sean capaces, según la ley, dentro del campo por ésta determinado, etc.”³

² Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Editora Nacional, 1983, p. 302.

³ Recaséns Siches, Luis, *Filosofía del Derecho*, 2ª ed., México, Porrúa, 1961, p. 297.

El maestro Carlos de Silva Nava precisa:

...la norma general (abstracta) es sólo una de *las*, pero no *la* forma de manifestación de la ordenación normativa. El error funesto, pero que por desgracia se ha hecho tradicional, de que el Derecho sólo sea existente en la forma general, de que todo Derecho se encuentre encerrado en normas generales y que la “ley”, esto es, la norma general, sea idéntica al Derecho debe ser evitado a toda costa. Ha sido descubierto con todas sus consecuencias y, hay que esperarlo, definitivamente suprimido por la teoría de la construcción gradual del Derecho. En otros términos, la razonabilidad del Derecho no debe encontrarse únicamente en determinado tipo de normas, sino en la totalidad del sistema.⁴

Entendido de esa forma, el sistema formal de creación del Derecho implica necesariamente que la facultad de crear normas jurídicas no se encuentra limitada a la acción o actuar del órgano legislativo, de esa manera será posible explicar las posibilidades de creación de la norma por otros órganos estatales.

Cossío Díaz señala:

...Las distintas posibilidades de creación de aplicación que cada uno de los órganos confiere el orden jurídico, pueden ser denominadas como atribuciones. Pudiendo postularse respecto del orden jurídico una función legislativa y otra jurisdiccional, y toda vez que las atribuciones son las posibilidades concretas conferidas a favor de los distintos órganos estatales, resulta que las atribuciones de éstos pueden ser, en principio, o jurisdiccionales o legislativas... los órdenes jurídicos no se agotan en normas resultantes de las funciones legislativa o jurisdiccional, puesto que empíricamente es comprobable la falta de pertenencia de muchos de ellos a una u otra función.⁵

⁴ Silva Nava, Carlos de, “La interpretación del Derecho”, V Seminario Eduardo García Máynez sobre Teoría y Filosofía del Derecho, ITAM, UIA, ELD y UNAM, celebrado en México D. F., los días 5, 6 y 7 de octubre del 1995.

⁵ Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, p. 313.

Entendiendo que las normas jurídicas y su creación no se limitan al órgano legislativo, en tanto normas generales, ni tampoco al producto de los órganos jurisdiccionales, al concretar la norma abstracta, es preciso dejar establecido que las normas generales y abstractas pueden ser válidamente emitidas, por ejemplo, por los órganos jurisdiccionales, en tanto que requieren para su funcionamiento y ejercicio de facultades, la existencia de normas específicas que resultaría complicado dejar únicamente al órgano legislativo. Esto tiene razón de ser en que los aparatos estatales modernos requieren de una gran diversidad de actividades regladas que, a su vez, precisan de la inmediatez para su eficacia. Dejar la generación de todas las normas jurídicas abstractas al órgano legislativo es no sólo difícil por la lentitud que inevitablemente implica el proceso de creación de la ley, sino que haría imposible el desarrollo continuo de otras actividades estatales que requieren de normas precisas e inmediatas.

Desde su origen el constituyente entendió esta necesidad y otorgó al titular del Poder Ejecutivo la posibilidad de emitir normas jurídicas al amparo de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 de la Constitución. De igual manera se ha dotado al Poder Judicial de la Federación de facultades de creación de normas generales y abstractas, y no sólo individualizadas en las resoluciones. Así, por ejemplo, están las atribuciones conferidas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el artículo 94, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y más recientemente las otorgadas al Consejo de la Judicatura Federal en el párrafo octavo del artículo 100.

La atribución conferida al Consejo de la Judicatura Federal fue expresamente pensada para que este órgano tuviera la facilidad de emitir las normas necesarias que permitieran su función adecuada. Así se puede ver en la exposición de motivos del Ejecutivo Federal en la iniciativa de reforma constitucional de 1994, en la que se asentó:

...Para desarrollar el cúmulo de atribuciones que se propone conferir al Consejo la iniciativa plantea que en el artículo 100 quede prevista la facultad para emitir acuerdos de carácter general. De esta manera, el órgano de administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación podrá ir estableciendo la *normatividad* necesaria para lograr una eficiente administración de justicia.

Tan importante atribución fue recogida por la fracción II del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la que expresamente se faculta al Consejo de la Judicatura Federal, no sólo para expedir reglamentos en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y de régimen disciplinario, sino, especialmente, para los acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus funciones.

Las funciones del Consejo de la Judicatura Federal están previstas tanto por la propia norma fundamental y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, como por diversas normas tales como las normas presupuestales, las del manejo de bienes decomisados, el Código Federal de Procedimientos Penales y por otras que establecen obligaciones y facultades al Consejo.

Sin embargo, cabe resaltar que tratándose de la fundamental atribución, y obligación correlativa, de velar por una judicatura federal independiente, imparcial, objetiva, profesional y de excelencia, el Consejo de la Judicatura Federal debe tener a su alcance todas aquellas herramientas normativas que le permitan establecer los elementos y el marco jurídico para hacerlo realidad.

En este punto, debemos recordar que no todas las normas jurídicas que expida el Consejo serán generales y abstractas, sino que en un buen número de casos tendrán la naturaleza de normas individualizadas, pero no por ello dejan de tener la calidad de norma jurídica. Esto es, cuando el Consejo emite un acuerdo general en el que se determina la creación de un tribunal o juzgado, lo que está generando es una norma individualizada. O, como lo explica Cossío Díaz, "...la instauración del órgano, en primer lugar, se da mediante una norma individualizada que atribuye a un órgano una serie de competencias previamente establecidas".⁶ En cambio, cuando el Consejo establece en un acuerdo general las competencias que corresponden a los órganos jurisdiccionales, o aquel en el que se prevean los lineamientos generales para la celebración de un concurso de oposición para ocupar el cargo de juez de distrito, se estará ante el ejercicio de una atribución de carácter legislativo, que ya no puede considerarse como una norma interna, sino como una verdadera norma general y abstracta, cuya validez deriva de

⁶ *Ibidem*, p. 322.

la facultad otorgada por la norma constitucional (art. 100) y por la ley orgánica (art. 81).

No pasemos por alto, porque es de gran importancia para esta nota, que cuando el Consejo de la Judicatura Federal emite un reglamento en materia administrativa, por ejemplo, al organizar sus dependencias y dotarlas de ciertas facultades, se está en presencia de una norma jurídica interna, que tiene como objetivo inmediato establecer obligaciones a los servidores públicos del propio Consejo de la Judicatura, aunque colateralmente pueda afectar a diversos sujetos ajenos a éste.

Ahora bien, como ya se señalaba líneas arriba, ciertas atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, que podemos considerar como substanciales, tales como el establecer las condiciones normativas necesarias para dotar a la Nación de juzgadores federales con todas las cualidades que la propia norma suprema exige, requieren de las normas adecuadas para lograrlo. Por ello, el legislador, tanto el reformador de la Constitución como el ordinario, otorgó atribuciones materialmente legislativas al Consejo para expedir normas jurídicas generales y abstractas.

Así, por ejemplo, la independencia e imparcialidad dependen, entre otros elementos, de circunstancias materiales tales como remuneraciones adecuadas para los juzgadores; reglas claras de selección, nombramiento y adscripción; otorgamiento de condiciones de seguridad personal y económica, tales como retiro digno, asistencia médica y otras que impidan a agentes externos influir en el desempeño de los jueces⁷, todos ellos directamente dirigidos al adecuado ejercicio de las atribuciones del Consejo.

Para eso precisamente la Norma Suprema faculta directamente al Consejo de la Judicatura Federal para emitir normas jurídicas generales y abstractas en una forma de ejercicio legislativo especial e indispensable para el cumplimiento de sus atribuciones.

⁷ Al respecto consúltese el documento denominado “Principios para la Independencia de los Jueces”, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, con motivo del Séptimo Congreso Internacional para la Prevención de la Delincuencia, celebrado en Milán, Italia. Así como “Los Derechos Humanos en la Administración de Justicia: Manual sobre Derechos Humanos para Jueces, Fiscales y Abogados”, elaborado por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, ONU.

No se trata, pues, de simples normas internas, sino de verdaderas normas legislativas otorgadas en función de las necesidades que impone al órgano administrativo (Consejo) el cumplimiento completo y adecuado de sus atribuciones sustantivas.

Tan es así que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los Acuerdos Generales del Consejo de la Judicatura pueden ser el fundamento legal de las determinaciones que tome el propio Consejo. Criterio que reconoce, implícitamente, la naturaleza de los acuerdos generales como normas jurídicas que, al aplicarse, permiten dotar a los actos concretos de la adecuada fundamentación legal a que está obligada toda autoridad establecida.

Dicho criterio se puede encontrar en la tesis siguiente:

REVISIÓN ADMINISTRATIVA. LOS ACUERDOS QUE EMITE EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA EL ADECUADO EJERCICIO DE SUS FUNCIONES, NO SON IMPUGNABLES DE MANERA AUTÓNOMA E INDEPENDIENTE A TRAVÉS DE TAL RECURSO Y SÓLO SERÁ POSIBLE IMPUGNAR SU APLICACIÓN CON MOTIVO DEL NOMBRAMIENTO, ADSCRIPCIÓN, CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN O REMOCIÓN DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO O JUECES DE DISTRITO. Las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables, es decir, las determinaciones que emite, ya sea en acuerdos generales o a manera de resoluciones de casos concretos, gozan de total y absoluta definitividad, salvo los casos en que expresamente la Constitución General y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación permiten que sean revisados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del recurso de revisión administrativa, entre los cuales no se encuentran los acuerdos que emite el citado consejo para el adecuado ejercicio de sus funciones, pues dicho medio de defensa es excepcional y sólo opera en cuatro específicos casos, esto es, respecto a la designación, adscripción, cambio de adscripción y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito. No obstante el hecho de que tales acuerdos no sean legalmente impugnables de manera autónoma e independiente, ello no puede tener el alcance de provocar que tampoco pueda impugnarse su aplicación, cuando ocurre en alguno de los diversos actos en que sí procede el recurso de revisión administrativa, pues finalmente el Consejo de la Judicatura Federal, como autoridad, *tiene la*

obligación de fundar y motivar sus actos, de manera que es factible que cuando se promueva el referido recurso en los casos en que procede, se haga valer como agravio la indebida aplicación de un acuerdo general al caso concreto que se recurre. Así, cuando se interponga el mencionado recurso, ya sea con motivo del nombramiento, adscripción, cambio de adscripción o remoción de magistrados de circuito o jueces de distrito, es legalmente viable *plantear agravios en los que se impugne un acuerdo general*, en la inteligencia que de llegar a prosperar el agravio, la resolución que al respecto pronuncie el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, se limitará a declarar la nulidad del acto impugnado, *por indebida fundamentación*. [Revisión administrativa 1/99. 22 de noviembre de 1999. Unanimidad de siete votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Ramiro Rodríguez Pérez. Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, junio de 2000, página 36, tesis P. LXXXIII/2000].

Conforme con ese criterio, y con base en el párrafo octavo del artículo 100 de la Constitución, los Acuerdos Generales del Consejo de la Judicatura tienen la naturaleza de normas jurídicas generales y abstractas, son definitivas e inatacables y sólo pueden revisarse en ciertos casos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante dos procedimientos diversos.

La primera de esas formas se da dentro del procedimiento del denominado Recurso Administrativo que, según el párrafo noveno de ese mismo artículo 100 constitucional, procede para impugnar decisiones tomadas por el Consejo de la Judicatura con motivo de designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito. En estos casos, la Corte puede pronunciarse respecto de la validez o ilegalidad del acuerdo general que hubiere servido de fundamento a la resolución correspondiente, en el entendido de que dicha determinación sólo se limita a declarar la anulación del acto de aplicación del acuerdo al considerar que el fundamento es indebido, sin hacer declaración general sobre su vigencia. Así se puede leer de la tesis antes transcrita.

En cambio, la Suprema Corte puede hacer la revisión general de un Acuerdo del Consejo de la Judicatura Federal y revocarlo en su totalidad,

cuando así lo determine con base en la facultad que le otorga el párrafo octavo del multicitado artículo 100 de la Constitución. En estos casos el Acuerdo desaparece y la Corte podrá instar al Consejo, en respeto a su autonomía, para que emita uno nuevo corrigiendo los vicios del anterior, o bien para que se abstenga de hacerlo.

Entendida así la naturaleza jurídica de los Acuerdos Generales del Consejo de la Judicatura Federal es posible concluir que no se trata de simples normas internas, sino de verdaderos productos de una facultad o atribución legislativa que otorga directamente la Norma Suprema a ese órgano del Poder Judicial de la Federación, para emitir normas jurídicas, en su mayoría generales y abstractas, y en ciertos casos individualizadas.

Por último, es necesario apuntar que, sin perjuicio de la calidad legislativa que tienen los Acuerdos Generales, las normas en ellos previstas pueden estar dirigidas únicamente a regular aspectos internos de funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación, o, en su caso, a establecer verdaderas normas generales que estén dirigidas a cualquier persona que se ubique en la hipótesis en ellas establecidas, como, por ejemplo, pueden ser el señalamiento de las competencias de los órganos jurisdiccionales, los procedimientos y medios para iniciar y seguir los procedimientos de responsabilidad administrativa, o para determinar, en los concursos de oposición, quiénes podrán participar y qué requisitos deben reunir, normas que no se limitan al ámbito de aplicación interno administrativo del Consejo de la Judicatura Federal, sino que establecen y determinan derechos sustantivos para cualquier sujeto de la norma.

Pensar de otro modo sería atribuir a los Acuerdos Generales del Consejo de la Judicatura Federal la naturaleza jurídica de simples circulares internas, que no establecen más que directrices operativas de funcionarios, desconociendo su esencia como verdaderas normas jurídicas generales y abstractas derivadas de una facultad establecida directamente por la Norma Fundamental a favor de ese órgano del Poder Judicial de la Federación.