

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO



**EXCESOS EN EL EJERCICIO
DE LA FACULTAD NORMATIVA
DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

**ESPECIALISTA EN DERECHO DE LA
ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE
JUSTICIA**

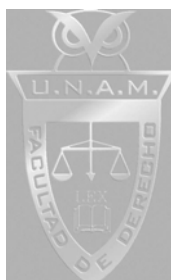
P R E S E N T A

CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE

ASESOR: MAG. OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ.

CIUDAD UNIVERSITARIA

2010





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Nancy:

*Para ti que caminas a mi lado y
eres fuente de superación en mi vida.
Muchas gracias por tu apoyo para concluir este
trabajo.*

A mis padres:

*Porque gracias a su ejemplo y sacrificios sé que
cualquier cosa es posible. Especialmente a ti mamá,
porque el último año me enseñaste que siempre que
luchamos por algo, la vida nos premia.*

A mis hermanas:

*Su apoyo en todas las metas que me propongo ha sido
invaluable.*

A mi familia:

*Gracias por su paciencia y comprensión
en los momentos que he estado ausente.*

A mis profesores:

Porque el conocimiento transmitido, es el mejor regalo que podrían haber dado.

A mis amigos y compañeros:

No podría dar nombres, pero ustedes saben que cuentan conmigo como yo he contado con todos ustedes.

A mis jefes:

Sin duda alguna me considero afortunado por haber tenido la oportunidad de trabajar y aprender de cada uno de ustedes, mil gracias por su apoyo, siempre estaré en deuda.

A mi Universidad:

Porque tengo la oportunidad de ser parte de esa gran institución, semillero de nuevas ideas y pilar destacado en la vida nacional. Gracias UNAM, ¡siempre estaré orgulloso de ser universitario!

EXCESOS EN EL EJERCICIO DE LA FACULTAD NORMATIVA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	III
-------------------	-----

CAPITULO I.

LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL PODER JUDICIAL FEDERAL

1. LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL.....	1
2. EL PODER JUDICIAL EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO...	11
3. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL PODER JUDICIAL FEDERAL Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.....	17

CAPITULO II.

ANTECEDENTES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

1. SURGIMIENTO DE LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA.....	35
a) FRANCIA.....	36
b) ESPAÑA.....	37
c) AMÉRICA LATINA.....	39
d) MÉXICO.....	40
2. INTEGRACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.....	42
3. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.....	43
4. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996.....	49
5. OPINIONES SOBRE SU INTEGRACIÓN.....	53

CAPITULO III.

LA FACULTAD NORMATIVA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

1. CONCEPTO DE “FACULTAD O FUNCIÓN NORMATIVA”.....	56
--	----

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES PARA LA EMISIÓN DE NORMATIVIDAD POR PARTE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.....	69
3. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACUERDOS GENERALES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.....	74

CAPITULO IV.

ALGUNOS EJEMPLOS DE EXCESOS EN EL USO DE LA FACULTAD NORMATIVA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

1. EL ESTABLECIMIENTO DE PERIODOS VACACIONALES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.....	89
2. LA CREACIÓN DE JUZGADOS DE DISTRITO ITINERANTES MEDIANTE LOS ACUERDOS GENERALES.....	100
3. EL ESTABLECIMIENTO DE REQUISITOS PARA CONCURSOS DE APTITUD EN LA DESIGNACIÓN DE IMPARTIDORES DE JUSTICIA Y ALGUNOS DE SUS AUXILIARES.	111
4. ALGUNOS CRITERIOS INTERESANTES EN MATERIA DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE CIERTOS ASUNTOS FIJADOS POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.....	134

PROPUESTA.....	139
-----------------------	------------

CONCLUSIONES.....	140
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	141
--------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

Desde su creación en 1994, el Consejo de la Judicatura Federal ha destacado por su labor en la administración de los órganos jurisdiccionales pertenecientes al Poder Judicial de la Federación (excepción hecha de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), actividad que ha requerido del apoyo de algunos elementos jurídicos como lo son los Acuerdos Generales, mismos que tiene su fundamento legal en el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los cuales han sido emitidos en ejercicio de una facultad constitucional a efecto de mejorar y facilitar las labores que el artículo 94 constitucional le encomienda a tal órgano, es decir, la administración, vigilancia y disciplina del citado Poder Judicial.

Sin embargo, funciones como administrar, vigilar y regular el aspecto disciplinario de los órganos jurisdiccionales, sin duda alguna es una labor muy compleja ya que trae diversas implicaciones como lo es el alcance de tales facultades, la afectación que con ella se podría dar a los justiciables, los conflictos internos que se generan dentro del Poder Judicial de la Federación, etc.

El presente trabajo tiene por objeto analizar un aspecto que, sin duda alguna, reviste particular importancia al interior del Poder Judicial de la Federación: los excesos en que se ha incurrido en ciertos casos al emitir los llamados Acuerdos Generales. Estos excesos en muchos casos afectan no sólo al personal que labora dentro de la judicatura, sino que en algunos casos trascienden a los justiciables o peor aún, dejan de atender al contenido de diversos cuerpos normativos emitidos por el órgano legislativo federal y derivado de ello, atentan contra garantías tales como las de legalidad y seguridad jurídica.

De igual modo, el presente trabajo tiene por objeto ampliar en mayor medida el contenido de la tesis que para obtener el grado de licenciatura presentó

el autor, con el título “La deficiente regulación de los periodos vacacionales de los Tribunales Colegiados de Circuito y sus consecuencias”, ya que en el presente trabajo se plantea cómo el ejercicio desmedido y desconsiderado de una facultad constitucional, ha generado diversos problemas que no han sido tomados en consideración al momento de que el Consejo de la Judicatura Federal emite acuerdos generales en las diversas materias que se le encomiendan.

Finalmente, a través de lo que será desarrollado en esta tesina, se analizará lo relativo al criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación al considerar que, en contra de los actos emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal, no procede el juicio de garantías, para lo cual vale decir, consideramos que en un sistema jurídico como el mexicano, en donde en los últimos años ha tomado mayor fuerza la defensa de la Constitución y la teoría que ello implica, no es aceptable que exista un sinnúmero de actos que no son susceptibles de analizarse frente al texto fundamental, razón por la que los Acuerdos Generales del Consejo de la Judicatura Federal, consideramos, no deberían estar exentos de someterse a tal control, tal y como en su momento lo planteó el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

CAPÍTULO I

LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL PODER JUDICIAL FEDERAL

1. LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL

Hablar de la división de poderes es referirse al Estado moderno y al Estado constitucional de derecho, ya que la división de poderes constituye uno de los elementos más destacados que integran tales formas de organización político-jurídicas.

En efecto, sobre el pilar de la división de las atribuciones del Estado descansan otros tantos principios como las garantías individuales, entre ellas las de seguridad jurídica y legalidad, puesto que éstas se garantizan en la medida en que cada autoridad del Estado tiene un ámbito de atribuciones perfectamente establecido.

Sin embargo, en la parte histórica debe tenerse presente que tal teoría tuvo sus primeros pasos en la Grecia antigua, para posteriormente desarrollarse y florecer en la Francia despótica, en donde los gobernados eran considerados como una propiedad del monarca en turno.

Ello motivó el surgimiento de una serie de grandes pensadores, quienes tenían como propósito fundamental evidenciar los abusos cometidos y proponer diversas soluciones para finalizar con esa etapa histórica.

Dentro de esas figuras, cobra particular importancia Charles de Secondant, barón de Montesquieu, quien en su obra *El espíritu de las leyes* retoma las ideas de Aristóteles sobre los poderes del Estado y elabora una teoría al respecto, en donde principalmente propone una división de facultades del Estado, dividiéndolas en tres aspectos fundamentales que considera están presentes en cualquier

Estado, pero separando su ejercicio con la finalidad de evitar que todo el poder estuviese en manos de una sola persona.¹

Esta división distingue entre la *función legislativa*, consistente en la creación de las normas jurídicas que rigen a un Estado, la *función administrativa*, misma que implica atender las relaciones exteriores y la seguridad interior, y la llamada *función jurisdiccional*, que fue una novedad respecto a las teorías de Locke (mas no en relación con Aristóteles, quien veintidós siglos antes ya se había percatado de las diferencias que existían entre tales funciones), la cual consiste en la aplicación de las leyes a los casos concretos, es decir, la jurisdicción (del latín *juris*, derecho, y *dicere*, decir).

Respecto del Poder Judicial, Montesquieu refirió que de los tres poderes por él identificados, el Judicial resultaba el más débil, al señalar: "...los jueces de la nación, como es sabido, no son más ni menos que la boca que pronuncian las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden mitigar la fuerza y el rigor de la ley misma...² de los tres poderes, el de juzgar es «casi nulo»...".³

Para aplicar la teoría de Montesquieu era necesario crear distintos órganos, y con ello cumplir con el principio fundamental de la división de poderes, consistente en la no acumulación de facultades en una sola persona u órgano.

Tales órganos se encargarían de la facultad del Estado que expresamente les fuera asignada, haciéndolo en forma independiente uno de otro, para no interferir en el desarrollo de sus funciones. Sin embargo, algunos autores, entre ellos Kant, consideraron que la separación absoluta de los poderes del Estado no era posible, sino que debía hablarse de una coordinación entre ellos. Al respecto,

¹ Respecto a la división de poderes puede verse Aristóteles, *La Política*, libro VI, capítulos XI, XII y XIII.

² Montesquieu, Charles Louis de Secondant, Varón de, *El espíritu de las leyes*, 4a. ed., trad. de Nicolás Estévez, México, Porrúa, 1980, p. 108 (libro XI, capítulo VI).

³ *Ibidem*, p. 106.

Kant señaló que “...los tres poderes del Estado están coordinados entre sí... cada uno de ellos es el complemento necesario de los otros dos...”.⁴

La teoría de la división de poderes fue la fuente de otras tantas ideas liberales que en su conjunto permitieron el trance del Estado moderno al Estado constitucional de derecho, pues derivado del principio de separación de poderes nacieron ideas progresivas como los derechos de hombre y del ciudadano, la Constitución del Estado y, posteriormente, la defensa de la Constitución.

En opinión del doctor José Ramón Cossío Díaz, la división de poderes tuvo un avance significativo desde su aparición y hasta los tiempos actuales, por virtud del fenómeno normativo, al grado de convertirse en un “sistema de asignación de competencias entre diversos órganos”.⁵

Dentro de los documentos que surgieron al amparo de los principios de la división de poderes, sin lugar a dudas destaca en el ámbito jurídico la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la cual, en opinión de Antonio Torres del Moral, consagró los dos elementos esenciales del Estado constitucional, a saber:

- a) La división de poderes.
- b) La garantía de los derechos.⁶

Sin embargo, todas esas ideas llegan a los pensadores de América, primero en las Trece Colonias británicas y luego en la Nueva España, para concluir con guerras de independencia que nutrieron nuevamente a los sistemas políticos y jurídicos.

⁴ Citado por Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 32a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 217.

⁵ Cossío Díaz, José Ramón, *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004, p. 36.

⁶ Torres del Moral, Antonio, “Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 203, 1975, pp. 145-212.

En el caso de la Guerra de Independencia de las Trece Colonias, una de las aportaciones fue el surgimiento de una nueva forma de organización de las entidades políticas en América: la Federación, de acuerdo con la cual, diversos entes, en igualdad de condiciones, se reúnen para crear un ente diverso al que le otorgan ciertas atribuciones que originalmente les correspondían, pero en la que las partes creadoras conservan su soberanía para sí.

En México, por su parte, la influencia de la división de poderes toma la idea fundamental de separación de las atribuciones del Estado, para posteriormente nutrirse con aportaciones como el federalismo.

Muestra de ello son los “Sentimientos de la Nación”, obra del cura José María Morelos y Pavón en 1813, en donde señaló: “6o. Que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos”.

Tales ideas fueron igualmente plasmadas en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en la que se estableció como uno de sus principios el de la división de poderes, al señalar: “Artículo 6. Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Como puede apreciarse, el Estado constitucional aparece propiamente con el reconocimiento de los derechos de los gobernados y con la división de poderes como freno a los excesos cometidos por la clase gobernante, y tales aspectos son plasmados en los textos constitucionales de países como México, Francia y Estados Unidos de América.

En lo concerniente a la división de poderes, México continúa apoyando su sistema constitucional sobre sus premisas, dado que ésta sigue vigente en la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su artículo 49, lo que resulta de singular importancia si se consideran los cambios políticos que se vivieron en México durante el siglo XIX, donde en algún momento incluso hubo sumisión de los poderes Legislativo y Judicial respecto al Ejecutivo, práctica que *de facto* se vivió durante casi todo el siglo XX en el México moderno.

Como se ha referido, los beneficios más destacables de la división de poderes son, sin duda alguna, la agilidad que se obtiene por parte del aparato estatal y, por otra —incluso de mayor importancia—, el respeto de los derechos del individuo.

Para explicar lo anterior, es de referir que en la historia de la humanidad, durante los gobiernos monárquicos, era el rey o monarca quien tenía todos los poderes del Estado, pudiendo incluso disponer de la vida de sus súbditos sin mayor acto de conciencia. Existía inseguridad jurídica para los gobernados dado que el rey podía discrecionalmente cambiar las normas que eran aplicables para cada caso. Así, por ejemplo, en un homicidio no se juzgaba bajo la misma regla al autor en uno y otro caso.

Esto, en principio, podría atribuirse a la falta de una norma escrita; sin embargo, ello no es una razón absoluta, dado que igualmente se registran, incluso hasta la fecha, sistemas jurídicos que sin la existencia de normas escritas otorgan seguridad jurídica a sus gobernados.⁷

La opresión de que era víctima el pueblo obligó al levantamiento armado y al reclamo del reconocimiento de los derechos más elementales del individuo. Y es precisamente bajo este tipo de gobiernos en donde Montesquieu desarrolla su planteamiento, ya que la Francia del siglo XVIII, en donde imperaba una monarquía absoluta y despótica, era el lugar ideal para el surgimiento de una clase intelectual que alimentara de ideas a las clases más marginadas y la cual concluyera con el derrocamiento del rey, implementándose un sistema basado en esa teoría de la división de poderes.

Sin duda alguna, es importante la agilidad que se obtiene por parte del aparato estatal a partir de ese momento, pues aun en aquellas monarquías que actuaban de manera moderada respecto a sus gobernados, los parámetros de eficiencia y eficacia que se observaban no eran los óptimos, ya que el monarca

⁷ Como referencia basta indicar que en el caso del Reino Unido no existe una Constitución escrita.

debía, en su caso, legislar, impartir justicia y atender las necesidades de los gobernados, lo que dificultaba el desarrollo de todas las actividades del modo más adecuado para ello.

Pero aun por encima del beneficio ya referido, es de destacar que tal teoría trajo la posibilidad de otorgar seguridad jurídica mínima a los gobernados, puesto que con este sistema se abre una puerta para la incorporación de los derechos del individuo a los sistemas normativos de los diversos Estados que lo han adoptado.

Este beneficio acarreó otros diversos, verbigracia: el establecimiento o reconocimiento de derechos mínimos que son inherentes a todo hombre, como el derecho a la vida y las diversas libertades, y los derechos de seguridad jurídica, los que comprenden los del debido proceso, legalidad y audiencia previa, entre otros.

Actualmente, el principio de la división de poderes está contenido en el artículo 49 en relación con los diversos 50, 80 y 94, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a los cuales, el poder supremo de la Unión es uno, pero dividido para su ejercicio en tres funciones primordiales:

- a) La función legislativa, a cargo del Poder Legislativo Federal, quien es el facultado para la creación el sistema jurídico nacional, y el cual se compone de un Congreso de la Unión, integrado por una Cámara de Diputados y una de Senadores.
- b) La función ejecutiva, la cual implica la toma de decisiones políticas en beneficio del pueblo y del Estado, y la cual es atribución del titular del Poder Ejecutivo Federal, quien se auxiliará de la administración pública centralizada y descentralizada.
- c) La función judicial, misma que se contrae a la solución de las controversias entre los gobernados, así como entre éstos y el Estado.

Esta función se encomienda a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a los tribunales de circuito y jueces de distrito, apoyados administrativamente por el Consejo de la Judicatura Federal.

Sin embargo, el desarrollo del constitucionalismo moderno ha propiciado la aparición de los denominados “órganos constitucionales autónomos”, los cuales tienen a su cargo atribuciones conferidas al Estado, pero que son encargadas de manera particular y específica a órganos que no pertenecen a ninguno de los poderes constituidos.

Ejemplo de ello es el Instituto Federal Electoral, órgano que está previsto en el apartado A del artículo 41 constitucional, a quien se le otorga la facultad de organizar los procesos electorales a pesar de que ésta es, en principio, una función inherente al Estado, pero que se confiere directamente a un órgano diverso de alguno de los poderes de la Unión.

El principio de división poderes ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que no opera de manera rígida, sino que es flexible, pues el reparto de funciones entre cada uno de los poderes constituidos no implica una separación absoluta y determinante, sino más bien la existencia de una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco a fin de asegurar la unidad política del Estado.⁸

⁸ Tal criterio se encuentra reflejado en la jurisprudencia número P./J. 78/2009 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, julio de 2009, t. XXX, p. 1540, que indica: “DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA. El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de

Ello implica que la división funcional de atribuciones no opera de manera absoluta, sino que se estructura a efecto de crear un adecuado equilibrio de fuerzas, a través un régimen de cooperación y coordinación (el llamado sistema de pesos y contrapesos o *checks and balances*), el cual limita el abuso en el ejercicio del poder público.

Sin embargo, el establecimiento de determinadas atribuciones a nivel constitucional no significa que éstas sean las únicas facultades que tiene cada órgano de poder, sino que son funciones genéricas que, en razón del principio de subordinación normativa, deberán ser desarrolladas de manera particular a través de las leyes.

Asimismo, el que sean los referidos preceptos constitucionales los que establezcan de forma genérica la división de poderes, no implica que se trate de los únicos preceptos constitucionales que se refieren a este aspecto tan importante, pues podríamos considerar que en cada uno de ellos se encuentra implícita la división de poderes, incluso en las garantías individuales, puesto que al establecerse en algunas normas un sistema de competencias, indudablemente se está atendiendo al principio de división de poderes. Así, por lo que hace a los preceptos que establecen derechos sustantivos para los gobernados, en ellos existen diversas garantías que buscan la protección no sólo de los derechos del individuo, sino el respeto del principio de división de poderes, para que el conjunto

manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del Estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia”.

de ambos aspectos permitan afirmar que se trata de un Estado constitucional de derecho.

Respecto a la garantía de legalidad, ésta salvaguarda el derecho de los gobernados a través de la creación de un órgano especializado por parte del Estado para la elaboración de las normas jurídicas, garantizándose así que todo acto de autoridad del Estado se apegue de manera necesaria e indiscutible al marco normativo preexistente, pues de lo contrario se vulneraría en perjuicio del individuo tal derecho.

Dentro de los subderechos que se incluyen en el de legalidad, se destacan el de legalidad *stricto sensu*, la fundamentación, la motivación, la reserva de ley, la competencia y la jerarquía de normas.

Sin duda alguna, todos ellos poseen gran importancia, por lo que el sistema jurídico mexicano los recoge y regula en diversos preceptos de la Constitución federal, y de ahí la existencia de una vinculación entre ellos, dado que al no observarse alguno de éstos se considera que no se cumple de manera cabal con la obligación que se impone al Estado consistente en el respeto de estos derechos mínimos.

Así, la función encomendada al Poder Legislativo se torna compleja al tener que elaborar las normas generales que han de regir la vida al interior del Estado. Dichas normas toman la forma de leyes (a diferencia de otras normas, como la propia Constitución, por corresponder su elaboración a un Poder efímero y diverso, denominado Poder Constituyente, o de los reglamentos, los cuales, generalmente, corresponden al Poder Ejecutivo) y, como tales, deben atender a ciertas características, a saber:

- a) *Generalidad*. Implica que los supuestos normativos contenidos en ella deberán ser elaborados sobre casos genéricos, sin poder especificar de sobremanera y a detalle cada situación prevista en la ley respectiva.

- b) *Abstracción*. Los hipotéticos contenidos deben ser abstractos, esto es, no contener supuestos concretos que dificulten su aplicación a una generalidad de casos.
- c) *Permanencia*. La norma respectiva tendrá vigencia en el orden jurídico respectivo de manera permanente, hasta en tanto sea abrogada o derogada.
- d) *Impersonalidad*. No puede estar dirigida a una persona de manera expresa o a un grupo determinado de ellas, pues en tal caso se constituiría en una ley privativa.⁹

Por su parte, el Poder Judicial tiene la función de aplicar a los casos litigiosos la normatividad emitida por el Legislativo, resolviendo las controversias que se susciten tanto entre los gobernados como entre éstos y la autoridad. Para ello se vale de otro tipo de normas más específicas, denominadas en forma genérica *sentencias* o *resoluciones*, en donde se reconocen, declaran y restituyen derechos.

Finalmente, el Poder Ejecutivo se encarga, de manera general, de administrar los recursos públicos, representar al Estado frente a otras naciones, atender las demandas de la sociedad en temas como seguridad interior y exterior, servicios, salud, medio ambiente, etcétera. Para ello se vale de diversas instituciones con funciones y competencias distintas, que varían de país en país, así como de otro tipo de normas denominadas reglamentos.

Cabe señalar que en el caso de México, la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal se encuentra contenida en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que le permite proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la normatividad emitida por el órgano legislativo.

⁹ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 49a. ed., México, Porrúa, 1998, pp. 15-35.

2. EL PODER JUDICIAL EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

Podemos hablar propiamente de un Poder Judicial en México a partir de la guerra de independencia, dado que previo a ésta, el derecho aplicable en la Nueva España era el derecho español —el cual tuvo ciertas variantes para ir creando lo que se conoce como derecho de Indias o derecho indiano—; es por ello que el presente trabajo se concentrará en las normas que surgieron luego de que México logró su independencia.

Como se ha indicado, en los Sentimientos de la Nación, José María Morelos y Pavón plasmó la inquietud y deseo del pueblo mexicano para establecer un sistema de división de poderes en el país naciente. Dichos postulados trascendieron también para la creación de la primera Constitución del país, esto es, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.¹⁰

El Poder Judicial quedó a cargo del Supremo Tribunal de Justicia conforme al Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, Michoacán, el 22 de octubre de 1812. Para 1824 se encomendaron sus funciones a la Suprema Corte de Justicia, quien era auxiliada por tribunales de circuito y juzgados de distrito —de manera muy similar a la actual—.

Con el establecimiento de los gobiernos centralistas, la vigencia de la Constitución Política de 1824 se vio mermada, sustituyéndose por las llamadas Siete Leyes, de las cuales la quinta ley se refiere precisamente al Poder Judicial de la República Mexicana, disponiendo en su artículo 1o. lo siguiente:

Artículo 1o. El Poder Judicial de la República se ejercerá en una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales Superiores de los Departamentos, por los de

¹⁰ Consideramos que la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 es el primer documento constitucional en México, no obstante que en 1812 se haya emitido el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, Michoacán, el 22 de octubre de esa anualidad, y cuyo artículo 181 se refería al Supremo Tribunal de Justicia; ello, en razón de que tal documento no fue emitido como consecuencia de la lucha de independencia ni derivó de un Congreso Constituyente; sin embargo, sí lo consideramos un documento constitucional histórico.

Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia.

Tal ordenamiento suprimió tanto los tribunales de circuito como los juzgados de distrito, y destacó la aparición de un cuarto poder, diverso y superior a los poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo, denominado “Supremo Poder Conservador”, previsto en la Segunda Ley Constitucional, y que en opinión de algunos autores constituyó una forma de control constitucional de carácter político.¹¹

Sin embargo, el sistema federal importado de los Estados Unidos de América comenzó a tener grandes defensores en México, lo que impidió que tales normas constitucionales tuvieran una vigencia prolongada. Al respecto, Felipe Tena Ramírez comenta: “...la hostilidad hacia ella de los federalistas se hizo sentir en todas sus formas, desde las solicitudes para el cambio de sistema, que con nombre de: «REPRESENTACIONES» caracterizaron a la época, hasta las conjuraciones o pronunciamientos militares, que no por ser sofocados dejaban de renacer...”¹²

Posteriormente aparecieron las Bases de Organización Política de la República Mexicana, que en su título IV disponían, en la parte que interesa:

Artículo 115. El Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los departamentos, y en los demás que establezcan las leyes. Subsistirán los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería mientras no se disponga otra cosa por las leyes.

Dicho ordenamiento nuevamente suprimió los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, pero en su lugar estableció órganos similares en consonancia con un gobierno centralista, aunado a la existencia de tribunales especiales en determinadas materias.

¹¹ Covián Andrade, Miguel, *Teoría constitucional*, 2a. ed., México, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, 2000, pp. 566-572.

¹² Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1973*, 5a. ed., México, Porrúa, 1973, p. 249.

El 23 de mayo de 1855, y al amparo del Plan de Ayutla, se emitió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el cual, en la sección séptima, artículos 96 a 101, dispuso en la parte que interesa para este trabajo:

Artículo 96. El Poder Judicial es independiente en el ejercicio de sus funciones, las que desempeñará con arreglo a las leyes.

Artículo 97. El Poder Judicial General será desempeñado por la Suprema Corte de Justicia y por los tribunales de circuito y juzgados de distrito establecidos en la Ley de 23 de noviembre de 1855 y leyes relativas.

En dicho ordenamiento aparecen nuevamente los tribunales de circuito y los juzgados de distrito como parte del Poder Judicial Federal, y destaca la alusión a que éstos y la Suprema Corte de Justicia deberían desempeñarse de manera independiente respecto de los otros poderes constituidos.

Sin embargo, de manera simultánea a los acontecimientos histórico-políticos en comento, surge en Yucatán la figura del jurista Manuel Crescencio Rejón, quien logró que, para 1841, se contemplara en la Constitución de su estado natal el juicio de amparo, el cual no es sino un procedimiento judicial a efecto de proteger a los gobernados contra los actos emitidos por las autoridades del Estado y salvaguardar de esa manera la Constitución. Dicho juicio tuvo una gran aceptación y ello motivó que fuera incluido en la Constitución de 1857, encomendándose el conocimiento de esos procedimientos al Poder Judicial Federal.

Así, la Constitución de 1857 estableció que el Poder Judicial de la Federación se compondría de una Suprema Corte de Justicia y de tribunales de circuito y juzgados de distrito, y dejó el conocimiento del juicio de amparo en manos de tales órganos de justicia, con lo que se federalizó el juicio de garantías y se le encomendó a este poder la protección de la Constitución federal.

Tras la Revolución Mexicana de 1910, más concretamente a finales de 1916, se convocó a un Congreso Constituyente cuyo objetivo era adecuar la Constitución de 1857 a efecto de evitar la repetición de los sucesos vividos; sin

embargo, el resultado de ese Congreso fue la creación de un nuevo texto constitucional, en el cual se retomaron figuras de la Constitución anterior, pero además se establecieron otras tantas nuevas como los postulados de derecho social ahí contenidos.

Por lo que hace al Poder Judicial Federal, éste quedó compuesto de la misma forma en que lo estaba conforme a la Constitución de 1857, pero cambiándose el nombre de la anterior Suprema Corte de Justicia por el de Suprema Corte de Justicia de la Nación, encargándole nuevamente el control constitucional mediante el juicio de amparo y, además, otorgándole competencia para conocer de las controversias constitucionales.

Como puede observarse, las reformas que hasta la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 han impactado al Poder Judicial de la Federación no han sido sustanciales, dado que se han ocupado del nombre de los órganos jurisdiccionales, su número de integrantes y aspectos de competencia, siendo este último punto uno de los más interesantes, en razón de la creación del juicio de amparo y la federalización del mismo.

Sin embargo, las reformas más importantes que se han efectuado al Poder Judicial de la Federación, sin duda alguna —fuera del conocimiento del juicio de amparo—, fueron las realizadas en 1994 y 1996, dado que a través de las mismas se incorporó al otrora Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial Federal, pero más importante para este trabajo lo es la creación e incorporación de una figura que hasta entonces no existía: el Consejo de la Judicatura Federal.

En efecto, el decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, trajo consigo una reforma al Poder Judicial de la Federación, al incluir los siguientes aspectos:

1. Las acciones de inconstitucionalidad como un nuevo medio de control de la constitucionalidad.

2. Reformas respecto de las controversias constitucionales.
3. Creación e integración del Consejo de la Judicatura Federal al Poder Judicial Federal.
4. Establecimiento de la carrera judicial.

Por lo que hace a las acciones de inconstitucionalidad, éstas fueron incluidas a efecto de crear un sistema de protección de la Constitución más complejo y sólido, que permitiera a otros sujetos de derecho, impugnar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la inconstitucionalidad de una norma general que consideren contraria a la propia Constitución federal.

Por su parte, las controversias constitucionales fueron reformadas a fin de incorporar un mayor número de hipótesis para su procedencia, para que de esta forma la Suprema Corte igualmente analizara la constitucionalidad de actos diversos a normas generales que podrían ser emitidos en contravención a la norma fundamental.

Así, la reforma constitucional de 1994 fortaleció al Poder Judicial de la Federación, pues no sólo trajo un sistema de control de la constitucionalidad más amplio, sino que de igual modo permitió el inicio de la legitimación de la función jurisdiccional a nivel federal, para posteriormente generar el mismo efecto en los poderes judiciales estatales.

A partir de la reforma en comento, el Poder Judicial de la Federación ha tenido una gran influencia en el desarrollo del derecho constitucional nacional; ello en razón de la actividad que se ha realizado por más de una década.

Lo anterior, pues la creación de un sistema de control de la constitucionalidad más amplio, el cual se conforma ya no sólo por el juicio de amparo sino por otros medios jurisdiccionales, como las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, ha permitido que la

actuación de dicho poder no quede únicamente en el campo de lo jurídico, sino que trascienda a la vida cotidiana de las personas y del país.

Ciertamente, en los últimos años, el Poder Judicial de la Federación ha tenido una función que nunca antes se había visto en México, en razón de la resolución de los asuntos de su competencia. Claro ejemplo de ello fue cuando en 1998 se resolvió sobre el llamado “anatocismo” o capitalización de los intereses, tópico respecto al cual diversos sectores de la sociedad estuvieron atentos al fallo que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que daría un principio para todos los conflictos de orden civil y mercantil que se habían generado entre deudores y acreedores.

Otros ejemplos de su importancia sobre temas nacionales que en los últimos años ha tomado la actividad jurisdiccional federal es el estudio realizado a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente a partir del 1o. de abril de 2007, en donde, tras la presentación de cientos de demandas de amparo por parte de trabajadores del Estado, se analizó la constitucionalidad de ese ordenamiento; o bien, al resolver un tema de gran importancia para el sector económico y productivo del país como la constitucionalidad del impuesto empresarial a tasa única.

Así, por una parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha perfilado como un tribunal constitucional¹³ con una participación activa en las decisiones que deben ser tomadas por los otros dos poderes constituidos, ya que, en razón de los criterios fijados en las sentencias y sus jurisprudencias, tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo se ven obligados a tomar en consideración los argumentos y razones expuestos por los juzgadores federales, a efecto de evitar que sus actos resulten contrarios al régimen constitucional.

¹³ Ello con algunas limitantes al no poder analizar la constitucionalidad de la totalidad de los actos que son emitidos, como serían precisamente los actos emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal o las reformas realizadas al propio texto constitucional.

Lo anterior permite dejar atrás la opinión de Montesquieu respecto a la debilidad del Poder Judicial, ya que en razón de la reforma constitucional referida se ha materializado de mejor manera aquella premisa que indicaba “que el poder limite al poder”, al existir un sistema de pesos y contrapesos más tangible y con un mejor funcionamiento.

3. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL PODER JUDICIAL FEDERAL Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Conforme a la teoría de la división de poderes de Montesquieu, al Poder Judicial corresponde resolver las controversias que se presenten en el Estado.

En apariencia, se trata de una función única y simple; sin embargo, en realidad entraña una actividad muy singular y compleja por los aspectos que convergen en su desarrollo.

Uno de los primeros elementos que deben ser tomados en consideración son los sujetos que pueden ser parte en los procedimientos judiciales, pues decir que se resolverán las controversias implica necesariamente la existencia de al menos dos sujetos con intereses contrapuestos el uno por el otro.

Dentro del Estado, los sujetos pueden dividirse, en principio, entre los sujetos de derecho público y los de derecho privado. Los primeros son los entes pertenecientes al propio Estado, ya sea que lo hagan como organización administrativa del Estado, o bien se trate de órganos constitucionales autónomos, pero, en cualquier caso, deben formar parte del Estado como autoridad frente a los gobernados. En consecuencia, los sujetos de derecho privado serán todos los que tengan la característica de gobernados, ya sea que se trate de personas físicas o morales (colectivas).

En este sentido, las controversias que deberá resolver el Poder Judicial podrán tener las siguientes variantes:

- a) Entre los particulares.
- b) Entre particulares y el Estado o sus órganos integrantes.
- c) Entre el Estado y sus órganos integrantes.

Establecidos ya los sujetos que podrán ser parte en las controversias a resolver por el Poder Judicial, es necesario preguntarse sobre el tipo de controversias que podrán presentarse; es decir, ¿todo tipo de controversias que se presenten en el Estado necesariamente tendrán que ser resueltos por los jueces?

La respuesta dependerá de la voluntad del legislador, pues existe la posibilidad de que en ejercicio de la facultad de crear leyes, el autor de éstas determine que absolutamente todo tipo de conflicto será resuelto por un órgano jurisdiccional, o bien, que sólo algunas de ellas sean materia de tales procedimientos, quedando excluidos ciertos conflictos que no se consideren relevantes.

El siguiente aspecto a considerar es ¿quién resolverá tales controversias? Para responder a tal pregunta bastaría afirmar que, en razón de la teoría de la división de poderes, es al Poder Judicial a quien corresponde hacerlo, pero sin duda alguna esa respuesta resultaría algo vaga, ya que para la ejecución de tal deber se requiere de órganos de impartición de justicia claramente determinados para que, de ese modo, los interesados en que sus conflictos sean resueltos, sepan ante que órgano acudir.

Una pregunta adicional es ¿cuál será el procedimiento conforme al que se resolverán esas controversias? Aquí nuevamente nos encontramos frente a un cuestionamiento que quedará en manos de la autoridad legislativa, pues será ésta a quien corresponda determinar qué asuntos conocerá cada órgano.

Como se observa, las variantes que pueden presentarse en el desarrollo de la actividad jurisdiccional son muy diversas, pues muchas de ellas quedarán en la voluntad y decisión del Poder Legislativo.

Sin embargo, en el caso de México, la respuesta a algunos de los aspectos planteados la encontramos en el título tercero, capítulo IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se refiere al Poder Judicial de la Federación, que en los artículos 94 a 107 establece los órganos que integran dicho poder, las funciones genéricas que le son asignadas, y algunas reglas a observar en ciertos procedimientos.

Así, de acuerdo con el artículo 94 constitucional, el Poder Judicial de la Federación se integra por:

- 1) Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 2) Tribunal Electoral.
- 3) Tribunales de circuito.
- 4) Juzgados de distrito.

La función primordial de estos órganos de administración e impartición de justicia es la de resolver conflictos entre partes (incluyendo procedimientos en que la vía sea la jurisdicción voluntaria); sin embargo, dentro del tipo de controversias que tales órganos podrán conocer encontramos las siguientes:

- I. Las suscitadas por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Aquellas en que se combatan leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal.
- III. Cuando se combatan leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

IV. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

V. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo.

VI. De las controversias que versen sobre derecho marítimo.

VII. De aquellas en que la Federación sea parte.

VIII. De las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad.

IX. De las que surjan entre un estado y uno o más vecinos de otro.

X. De los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular.¹⁴

Adicionalmente a las facultades indicadas, el séptimo párrafo del artículo 94 constitucional establece a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de emitir acuerdos generales, los cuales deberán tener como objeto alguno de los siguientes aspectos:

- 1) Lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte.
- 2) Remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia.

Ésta constituye una facultad formalmente judicial pero materialmente legislativa, dado que se faculta a la Corte para emitir determinada normatividad —

¹⁴ Dichas atribuciones se desprenden del contenido de los artículos 103 y 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

lo que es propio de la autoridad legislativa, de conformidad con la teoría de la división de poderes—, que si bien no tiene el carácter de ley, resulta vinculatoria para los sujetos para quienes es aplicable, como los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Tal atribución puede considerarse como una excepción al principio de división de poderes establecida en la propia Constitución; sin embargo, no es el establecimiento de este tipo de atribuciones lo que puede contrariar al texto fundamental, sino su ejercicio desmedido.

Asimismo, el artículo 94 constitucional contempla dentro del Poder Judicial Federal, además de los órganos ya indicados, un órgano de carácter administrativo denominado Consejo de la Judicatura Federal, al cual se le asignan atribuciones como la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral; es decir, únicamente para los tribunales de circuito y los juzgados de distrito.

Este órgano, como se ha señalado, tiene funciones de carácter administrativo para garantizar que la impartición de justicia y la resolución de los asuntos se realicen de la mejor manera posible, evitando todo tipo de corrupción, falta de preparación, parcialidad, y demás aspectos que podrían redundar en un obstáculo para la impartición de justicia.

Conforme al texto constitucional, las funciones del Consejo de la Judicatura Federal pueden ser sintetizadas del modo siguiente:

- 1) *Funciones administrativas*, es decir, todas las relacionadas con aspectos diversos de la función jurisdiccional como si se tratase de un símil del Poder Ejecutivo únicamente para los juzgadores, de tal manera que sea posible la impartición de justicia al existir y otorgarse los elementos necesarios para su ejecución.

2) *Funciones de vigilancia*, es decir, la atribución de revisar el correcto desempeño de la función jurisdiccional, mas no de las determinaciones tomadas en su ejercicio; esto es, la forma en que los servidores públicos y los órganos jurisdiccionales desarrollan su actividad cotidiana.

3) *Funciones disciplinarias*, en donde se encuentran las relativas a la posibilidad de sustanciar procedimientos y sancionar a aquellos servidores públicos que incumplan con los deberes que tienen.

4) *Funciones relativas a la carrera judicial*, entre las cuales está la adscripción, remoción, ratificación y designación de magistrados de circuito y jueces de distrito y el establecimiento de las directivas de la carrera judicial.

No obstante, de igual manera a lo ocurrido con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se establece a favor del Consejo de la Judicatura Federal una facultad que podríamos llamar “normativa”, la cual está contenida en el séptimo párrafo del artículo 100 constitucional, que implica una atribución materialmente legislativa y formalmente judicial, conforme a la cual, dicho órgano podrá emitir acuerdos generales, mismos que deberán relacionarse con el adecuado ejercicio de sus funciones.

A diferencia de la facultad similar que posee la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la atribución dada al Consejo de la Judicatura Federal no es tan limitada en su ejercicio, pues los acuerdos generales que se emitan por dicho órgano administrativo necesariamente deben estar relacionados con las facultades que tal Consejo tiene, en tanto que la facultad de la Corte encuentra justificación únicamente cuando se presente alguno de los dos aspectos mencionados con antelación.

Esto implica que para verificar si tal atribución dada al Consejo de la Judicatura Federal o el ejercicio de la misma se ajusta al orden jurídico, es

necesario comprender de manera concreta cada una de las atribuciones específicas que se otorgan a dicho órgano del Poder Judicial Federal.

Como se ha anotado, las facultades del Consejo de la Judicatura Federal sustancialmente se pueden resumir en tres grandes categorías: las de administración, las de vigilancia y las disciplinarias.

Sin embargo, éstas resultan en sí mismas muy genéricas para comprender su alcance y lo que el ejercicio de cada una de ellas conlleva. Además, debe considerarse que el medio establecido tanto por el Constituyente como por el legislador para el ejercicio de tales facultades lo constituye la facultad normativa o reglamentaria de la que se ha investido a dicho Consejo para la emisión de acuerdos generales en el ejercicio de sus atribuciones.

A efecto de poder comprender de mejor manera dichas atribuciones, es conveniente citar el contenido del actual artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual refiere:

Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

- I. Establecer las comisiones que estime convenientes para el adecuado funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, y designar a los consejeros que deban integrarlas;
- II. Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, y todos aquellos acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones en términos del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. Fijar las bases, convocar y realizar el procedimiento de insaculación para cubrir las respectivas vacantes al Consejo de la Judicatura Federal, entre aquellos jueces de distrito y magistrados de circuito que hubieren sido ratificados en términos del artículo 97 constitucional, y no hubieren sido sancionados por falta grave con motivo de una queja administrativa. En la licencia que se otorgue a los jueces de distrito y magistrados de circuito insaculados, deberá garantizarse el cargo y adscripción que vinieren desempeñando;

IV. Determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República;

V. Determinar el número y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios en cada uno de los circuitos a que se refiere la fracción anterior;

VI. Determinar el número, límites territoriales y, en su caso, especialización por materia, de los juzgados de distrito en cada uno de los circuitos;

VII. Hacer el nombramiento de los magistrados de circuito y jueces de distrito, y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción;

VIII. Acordar las renunciaciones que presenten los magistrados de circuito y los jueces de distrito;

IX. Acordar el retiro forzoso de los magistrados de circuito y jueces de distrito;

X. Suspender en sus cargos a los magistrados de circuito y jueces de distrito a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra. En estos casos, la resolución que se dicte deberá comunicarse a la autoridad que la hubiere solicitado.

La suspensión de los magistrados de circuito y jueces de distrito por parte del Consejo de la Judicatura Federal, constituye un requisito previo indispensable para su aprehensión y enjuiciamiento. Si llegare a ordenarse o a efectuarse alguna detención en desacato a lo previsto en este precepto, se procederá en términos de la fracción XIX del artículo 225 del Código Penal. El Consejo de la Judicatura Federal determinará si el juez o magistrado debe continuar percibiendo una remuneración y, en su caso, el monto de ella durante el tiempo en que se encuentre suspendido;

XI. Suspender en sus funciones a los magistrados de circuito y jueces de distrito que aparecieren involucrados en la comisión de un delito, y formular denuncia o querrela contra ellos en los casos en que proceda;

XII. Resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de servidores públicos en términos de lo que dispone esta ley, incluyendo aquellas que se refieran a la violación de los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de los correspondientes miembros del Poder Judicial de la Federación, salvo los que se refieran a los miembros de la Suprema Corte de Justicia;

XIII. Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación, el cual se remitirá al presidente de la Suprema Corte de

Justicia para que, junto con el elaborado para esta última, se envíe al titular del Poder Ejecutivo;

XIV. Dictar las bases generales de organización y funcionamiento de sus órganos auxiliares;

XV. Nombrar, a propuesta que haga su presidente, a los titulares de los órganos auxiliares del Poder Judicial de la Federación, resolver sobre sus renunciaciones y licencias, removerlos por causa justificada o suspenderlos en los términos que determinen las leyes y los acuerdos correspondientes, y formular denuncia o querrela en los casos en que proceda;

XVI. Nombrar, a propuesta que haga su presidente, a los secretarios ejecutivos, así como conocer de sus licencias, remociones y renunciaciones;

XVII. Emitir las bases mediante acuerdos generales, para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Poder Judicial de la Federación, a excepción de la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de su presupuesto de egresos, se ajuste a los criterios contemplados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XVIII. Establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los de servicios al público;

XIX. Establecer 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;

XX. Cambiar la residencia de los tribunales de circuito y la de los juzgados de distrito;

XXI. Conceder licencias en los términos previstos en esta ley;

XXII. Autorizar a los secretarios de los tribunales de circuito y juzgados de distrito para desempeñar las funciones de los magistrados y jueces, respectivamente, en las ausencias temporales de los titulares y facultarlos para designar secretarios interinos;

XXIII. Autorizar en términos de esta ley, a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito para que, en casos de ausencia de alguno de sus servidores públicos o empleados, nombren a un interino;

XXIV. Dictar 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;

XXV. Resolver los conflictos de trabajo suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y 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 Sustanciadora del propio Poder, con excepción de los conflictos relativos a los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia cuya resolución le corresponda, en los términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, en aquello que fuere conducente;

XXVI. Designar, a propuesta de su presidente, al representante del Poder Judicial de la Federación ante la Comisión Sustanciadora para los efectos señalados en la fracción anterior;

XXVII. Convocar periódicamente a congresos nacionales o regionales de magistrados, jueces, asociaciones profesionales representativas e instituciones de educación superior, a fin de evaluar el funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación y proponer las medidas pertinentes para mejorarlos;

XXVIII. Apercibir, amonestar e imponer multas hasta de ciento ochenta días del importe del salario mínimo general vigente del 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.

XXIX. Formar 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;

XXX. Ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción del de la Suprema Corte de Justicia;

XXXI. Coordinar y supervisar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal;

XXXII. Nombrar a los servidores públicos de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal, y acordar lo relativo a sus ascensos, licencias, remociones y renunciaciones;

XXXIII. Fijar los periodos vacacionales de los magistrados de circuito y jueces de distrito;

XXXIV. Administrar los bienes muebles e inmuebles del Poder Judicial de la Federación, cuidando su mantenimiento, conservación y acondicionamiento, a excepción de los que correspondan a la Suprema Corte de Justicia;

XXXV. Fijar las bases de la política informática y de información estadística que permitan conocer y planear el desarrollo del Poder Judicial de la Federación;

XXXVI. Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio Consejo, de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, los reglamentos y acuerdos que el Consejo dicte en materia disciplinaria;

XXXVII. Realizar visitas extraordinarias o integrar comités de investigación, cuando estime que se ha cometido una falta grave o cuando así lo solicite el pleno de la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a la Visitaduría Judicial o a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación;

XXXVIII. Dictar las medidas que exijan el buen servicio y la disciplina en las oficinas de los tribunales de circuito, juzgados de distrito y órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal;

XXXIX. Regular las autorizaciones para abandonar el lugar de residencia de los funcionarios judiciales a que se refiere el artículo 153 de esta ley;

XL. Dictar las disposiciones necesarias para la recepción, control y destino de los bienes asegurados y decomisados, y

XLI. Designar de entre sus miembros a los comisionados que integrarán la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, en los términos señalados en el párrafo segundo del artículo 205 de esta Ley; y

XLII. Desempeñar cualquier otra función que la ley encomiende al Consejo de la Judicatura Federal.

De lo anterior podemos extraer los siguientes grandes grupos de atribuciones:

- a) *Las de gobierno y administración de tribunales.* En este rubro se agrupan la relativas a la determinación del número y división de circuitos, competencia territorial y especialización por materia, lugares de residencia, turno de asuntos, elaboración del presupuesto de los órganos jurisdiccionales,

estadística judicial, procedimientos de adquisiciones, licitaciones, etcétera, y todo lo que se encuentre relacionado con el adecuado ejercicio de la función judicial por parte de los magistrados y jueces federales, así como lo relacionado a las relaciones laborales entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos.

- b) *Las de preparación de exámenes de aptitud, selección, nombramiento y adscripción de jueces y magistrados.* Sin duda alguna, una de las funciones más importantes del Consejo de la Judicatura Federal es precisamente la de establecer los lineamientos a los cuales se sujetará la carrera judicial, haciéndolo mediante la preparación de los exámenes de aptitud para los cargos que componen la carrera judicial; la selección de las personas que, derivado de dichos exámenes, resulten aptas; la adscripción de los servidores públicos que compete al Consejo adscribir como titulares de órganos jurisdiccionales, y la ratificación e inamovilidad que en su caso se llegase a otorgar a éstos. Se dice que es una de las funciones más importantes, dado que es precisamente la sociedad en su conjunto, y de manera particular los gobernados en lo individual, quienes, como justiciables, están interesados en que las personas que lleguen eventualmente a ocupar el cargo de magistrados de circuito o jueces federales sean las personas más aptas para ello.
- c) *Las de disciplina.* En este grupo destacan las facultades que tiene el Consejo de la Judicatura Federal para verificar que en el ejercicio de sus funciones no sólo los magistrados y jueces federales cumplan con todas y cada una de las obligaciones que les corresponden, sino que todo servidor público, con independencia de si se trata de un cargo que forma parte de la carrera judicial o no, cumpla con los deberes que le son propios como servidor público. Adicionalmente, como parte del poder encargado de administrar justicia, debe evitar que se presenten actos que pongan en duda la objetividad y honorabilidad del Poder Judicial de la Federación.

- d) *Las reglamentarias*. Aquí destaca la facultad del Consejo para emitir normas jurídicas de diversa índole. Por un lado aparece la facultad reglamentaria propiamente dicha, según la cual el Poder Judicial de la Federación puede, al igual que el presidente de la República, emitir disposiciones legales de carácter general que desarrollen el contenido de la ley, pero a condición de que con el ejercicio de tal facultad no se contravenga lo dispuesto por el legislador y que las mismas traten aspectos propios de la función jurisdiccional, como el emitir la Corte su propio reglamento interno, lo que puede hacer de igual modo el Consejo de la Judicatura Federal. Por otro lado destaca la facultad reglamentaria en una concepción más amplia, por medio de la cual se pueden emitir normas de carácter general para un determinado tipo de sujetos: los integrantes del Poder Judicial de la Federación, ya que en caso de afectar éstas la esfera jurídica de los justiciables, se estará frente a normas aún más genéricas, equiparables a un reglamento.
- e) *Otras*. En este rubro se encuentran las relativas a la resolución de conflictos laborales entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos, o la designación de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Del cúmulo de facultades referidas, es de vital importancia señalar que por lo que hace a la facultad normativa o reglamentaria en cuanto a la emisión de acuerdos generales, el estudio de los alcances de dicha facultad resulta ser un tema fundamental para comprender la forma en la que el Consejo de la Judicatura Federal ha ejercido sus diversas facultades; de ahí que el presente trabajo tenga por objeto estudiar dicha facultad y su relación con el ejercicio de las restantes atribuciones.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

En el presente capítulo se hará una breve reseña de los antecedentes más importantes del Consejo de la Judicatura Federal vigente en México desde 1994, año en que tal órgano apareció en México dentro de la estructura del Poder Judicial de la Federación.

A partir de las revoluciones occidentales, la concepción sobre el Estado ha cambiado constantemente. Aspectos tan importantes como la forma de gobierno —de los que ya, en épocas muy antiguas Aristóteles se refería como puras e impuras al hablar de la monarquía, democracia y aristocracia, o bien de la demagogia, tiranía y oligarquía—, o incluso la forma de Estado entre Federalismo, Centralismo, República y Monarquía son elementos de gran importancia en el Estado contemporáneo.

Tras el triunfo de las dos grandes revoluciones liberales (francesa y norteamericana), de acuerdo con las ideas del filósofo griego Aristóteles, así como del pensador galo Montesquieu (quien retoma la idea del primero y la perfecciona), se crea una división de facultades del Estado, de sus atribuciones, dividiéndolas en tres aspectos fundamentales que considera están presentes en cualquier Estado, pero separando su ejercicio con la finalidad de evitar que todo el poder de un Estado estuviera en las manos de una sola persona, como lo vivió Montesquieu en Francia hacia el siglo XVIII, creando así una división de tipo tripartita.¹⁵ Esta división, como se ha visto, distingue entre la función legislativa consistente en la creación de las normas jurídicas que rigen a un Estado, la cual se encomendó a un órgano de naturaleza aristocrática.

Por su parte, la función administrativa se dejó en manos del monarca, limitando obviamente las facultades que solía tener en antaño, para atender las

¹⁵ Respecto a la división de poderes, véase Aristóteles, *La política*, libro VI, capítulos XI, XII y XIII.

relaciones exteriores y la seguridad interior. Por lo que se refiere a la llamada función jurisdiccional, ésta fue una novedad respecto a las teorías de Locke (mas no en relación con Aristóteles, quien veintidós siglos antes ya se había percatado de las diferencias que existían entre tales funciones), y se conceptuó como la referente a la aplicación de las leyes a los casos concretos, es decir, materializar el derecho (del latín *juris*, derecho, *dicere*, decir).

Esta llamada división de poderes la podemos considerar el pilar de los sistemas republicanos, pues dentro de los principios que trajo consigo la instauración de Repúblicas a lo largo del orbe se encuentra precisamente el de división del poder público, a efecto de evitar la acumulación de facultades por parte de las personas que ejercen el poder.

Tal fue el caso de México, en donde, tras la guerra de Independencia (1810-1821), en 1824 se emite una Constitución de tipo federal, y en la que se estableció la forma de Estado republicano, con un sistema de división de poderes integrado por un Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En el caso mexicano, la historia nacional revela que desde la independencia de la Corona española, el pueblo mexicano, acogiendo las ideas más novedosas de la época, adaptó la teoría de Montesquieu al sistema jurídico a crear, y con ello se estableció un mecanismo similar al norteamericano en lo referente a la autorregulación entre poderes, previendo la posibilidad que las funciones encomendadas en principio a un poder, por excepción, puedan ser ejercidas por uno diverso. A esto la teoría constitucional le ha denominado *Checks and Balances* (pesos y contrapesos), y con esto los poderes constituidos son totalmente independientes en el ejercicio de sus atribuciones, pero con la posibilidad de que alguno de los poderes constituidos intervenga en el ámbito competencial de otro poder, para materializar el principio postulado por el propio

Montesquieu al referir que “el poder controle al poder”,¹⁶ y evitar con ello la acumulación total y plena del poder (o una de sus partes) por una persona o un grupo de ellas.

Así, en México se crean actos “excepción”, como la facultad del Ejecutivo Federal para desgravar o gravar productos de importación (artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), o impartir justicia por medio de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, o bien que el Congreso de la Unión pueda emitir su propio Reglamento Interior al igual que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actos que por su naturaleza —y según el artículo 89 fracción I de la misma Constitución— la facultad reglamentaria es propia del Ejecutivo, o bien que el Congreso de la Unión se erija en jurado en el juicio político, e incluso que la Suprema Corte de Justicia pueda emitir criterios que, pese a no tener las características de una ley, obligan a los órganos jurisdiccionales al interpretar una ley, mediante la expedición de la jurisprudencia.

Partiendo del principio de división de poderes, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 plasmó en diversos preceptos la esfera competencial de cada uno de los poderes que integran el llamado “Supremo Poder de la Federación”,¹⁷ y con ello se aseguró por parte del Poder Constituyente que no existiera invasión en las facultades concedidas a determinado órgano del Estado.¹⁸

Aunado al mecanismo competencial con el que se materializa la división de poderes se estableció el referido sistema de pesos y contrapesos, en el cual,

¹⁶ En este sentido, refiere Jesús Silva Herzog Márquez que “...que el poder controle al poder, esta es la divisa central. Distribuir las diversas funciones estatales en varios depósitos institucionales...”. Silva Herzog Márquez, Jesús, *Esferas de la democracia, Cuadernos de la Divulgación de la Cultura Democrática*, México, Instituto Federal Electoral, p. 27.

¹⁷ Tal y como se señala en el artículo 49 constitucional, al referirse a que el poder es único, y que para su ejercicio se divide en tres, a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

¹⁸ Sin embargo, el aspecto fáctico siempre supera la intención del legislador, y de ahí que los artículos 103 y 105 constitucional prevean la posibilidad de que cualquier autoridad invada competencias de otra, estableciendo al efecto, como mecanismo de control constitucional, tanto el juicio de amparo como las controversias constitucionales.

agregado al sistema federal adoptado, se limitó el poder ejercido por un órgano de Estado frente a los demás poderes y a los individuos. Por virtud tanto de la división de poderes como del sistema federal se parte de las siguientes premisas:

1. El poder es único, sin embargo se divide para su ejercicio en tres funciones: ejecutiva, legislativa y judicial.
2. La función legislativa a nivel federal se encomienda a un órgano colegiado denominado “Congreso de la Unión”, integrado por dos cámaras: la de diputados y la de senadores. A dicho órgano corresponde, en forma genérica, la iniciación, discusión y aprobación de normas jurídicas.
3. La función ejecutiva federal se encarga a una persona llamada “presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”, y corresponde a éste en forma general, la administración de los recursos con que cuenta el Estado, a fin de satisfacer las demandas de los gobernados.
4. La impartición de justicia (función judicial) se dejó en manos de diversos órganos jurisdiccionales, entre ellos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por ende corresponde a tales órganos la resolución de los conflictos jurídicos que se presenten en el Estado.
5. Finalmente, las facultades que en principio fueron encomendadas a un poder de manera específica pueden ser ejercidas de manera excepcional, y en los casos previstos en la propia Constitución, por un poder diverso, para afianzar con ello el sistema de pesos y contrapesos.

Precisado lo anterior, conviene analizar lo referente a la función judicial o jurisdiccional para establecer la premisa concreta de la que partirá el presente trabajo.

El desarrollo de la función jurisdiccional implica la realización de todos y cada uno de los actos que resulten necesarios para aplicar la ley y resolver los conflictos que se presenten en una sociedad. Esto se desprende del texto del artículo 17 constitucional, el cual garantiza a todo gobernado el acceso a la justicia, es decir, en tal precepto se consagra:

...el 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 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...¹⁹

De lo anterior tenemos que dentro de las funciones del Estado se encuentra la de impartir justicia a sus integrantes, y para satisfacer la necesidad que tienen los gobernados de que les sean resueltos sus conflictos jurídicos por una persona ajena a la controversia (heterocomposición, según la teoría general del proceso), el Estado, en ejercicio de su potestad soberana y atendiendo a sus fines, se encarga no sólo de establecer las reglas a seguir dentro del procedimiento (lo que realiza mediante la función legislativa al expedir las diversas leyes a través del órgano legislativo), sino, de manera conjunta, de instaurar un órgano encargado de resolver las diversas problemáticas que se presenten, con apego a las leyes aplicables.

¹⁹ Así se desprende del contenido de la jurisprudencia P./J. 113/2001, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIV, septiembre de 2001, a foja 5, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: "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".

En el caso de México, en el artículo 94 constitucional se establece la integración del Poder Judicial de la Federación, y, al efecto, refiere que el ejercicio del mismo estará a cargo de una Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Electoral, tribunales colegiados y unitarios de circuito y juzgados de distrito. Sin embargo, el desarrollo de la función judicial no se limita a la aplicación de la ley con el objeto de impartir justicia —lo que constituye la teleología del derecho— sino que requiere de la realización de muy diversos actos de naturaleza administrativa para que cualquiera de los órganos a los que se encomienda tal facultad puedan cumplir con su objetivo. Para ello, el segundo párrafo del artículo 94 constitucional prevé la existencia del Consejo de la Judicatura Federal, que sin ser propiamente un órgano jurisdiccional, en razón de encomendársele la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, forma parte del citado poder de la Unión.

Previo a analizar el cúmulo de facultades que le competen al Consejo de la Judicatura Federal, y a las cuales se ha hecho referencia de manera genérica en el capítulo que antecede, es conveniente hacer una breve referencia de los antecedentes más destacados de dicho órgano administrativo.

1. SURGIMIENTO DE LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA

Como se ha referido, la función jurisdiccional en forma genérica implica la impartición de justicia a los integrantes del Estado. Sin embargo, para el desarrollo de tal encargo se requiere de muy diversos actos de índole administrativa, como lo es la designación de jueces, evaluación del desempeño de los juzgadores, remoción, adscripción, adquisición de los insumos necesarios para cumplir con los fines encomendados a tal poder, entre otros.

Tales actos no se encuentran directamente vinculados a la función jurisdiccional, pero sin duda alguna son necesarios para su consecución, de ahí

que se haga indispensable la creación de diversas estructuras al interior de los propios poderes judiciales cuya función sea el auxiliar a los juzgadores en la consecución de su principal finalidad.

Así, la realización de las funciones auxiliares a la función jurisdiccional en muchos países ha sido encomendada a órganos de naturaleza administrativa que integran la judicatura, y aunque la denominación varía, el objeto es el mismo: auxiliar a los juzgadores en la impartición y administración de justicia al interpretar las normas jurídicas de un Estado.

El surgimiento de estos órganos administrativos se presenta a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial en países europeos, y, derivado de ello, tales modelos han sido importados a América, donde se han instaurado con las variantes que cada uno de los casos requiere.

Parte de la justificación que sostiene a los llamados “Consejos de la Magistratura” o “de la Judicatura” consiste en un intento para limitar las facultades que en épocas anteriores tenían los juzgadores y el Poder Ejecutivo, ya que en ciertos casos eran los ministerios de justicia quienes tomaban las decisiones administrativas del Poder Judicial.²⁰

A efecto de comprender la instauración de dicho Consejo dentro de la Judicatura Federal en México, conviene referir el caso de algunos países sobre el tema.

a) *Francia*

En opinión del maestro Fix-Zamudio, los consejos de la magistratura o judicatura concebidos en la forma actual —como órganos auxiliares para el cumplimiento de

²⁰ Fix-Zamudio, Héctor *et al.*, *El Consejo de la Judicatura Federal*, Cuadernos para la reforma de la justicia, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 3, 1996, p. 5.

la función jurisdiccional— tienen su origen en Francia con la Constitución de 1946, en la que se estableció el llamado Consejo Superior de la Magistratura.²¹

Dicho órgano es de naturaleza colegiada, presidido por el presidente de la República y auxiliado del ministro de Justicia, integrado por otros doce miembros, de los cuales seis son designados por la Asamblea Nacional, cuatro por la judicatura y dos por el presidente de la República.

Este órgano funciona en dos secciones, las cuales no pueden sesionar simultáneamente (similar a como funciona nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación al integrarse en cada una de las Salas), ya que algunos de los integrantes forman parte de ambas secciones. Una de ellas se encarga de todos los asuntos referentes a los magistrados judiciales, en tanto que a la otra le compete lo relativo al Ministerio Público.

Entre sus funciones está la de presentar dictámenes sobre propuestas de nombramientos para jueces y magistrados, intervenir en cuestiones disciplinarias de magistrados judiciales y magistrados del Ministerio Público (quienes se encuentran vinculados al ministro de Justicia), destacando que no cuenta con facultades administrativas en lo referente a la función jurisdiccional.

b) *España*

Los primeros antecedentes en tal país datan de 1917 y 1926, cuando se estableció el Consejo Judicial, y, en opinión del maestro Fix-Zamudio, en su concepción moderna tuvo como antecedentes las legislaciones italiana y portuguesa.

No es sino hasta 1978 en que se puede apreciar de forma clara el órgano en comento, al que se le denominó Consejo General del Poder Judicial, el cual, en términos constitucionales, es el órgano de gobierno del propio Poder Judicial.

²¹ *Idem.*

Se compone por el presidente del Tribunal Supremo (quien preside tal Consejo), y veinte miembros nombrados por el rey, de los cuales, doce forman parte del Poder Judicial; cuatro designados por el Congreso de los Diputados, y los cuatro restantes a propuesta del Senado, electos, en ambos casos, entre abogados y prominentes juristas.

Su regulación se encuentra establecida en la Ley Orgánica del Poder Judicial, la que sustituyó a la Ley Orgánica 1/80, según la cual las facultades del Consejo en comento eran de dos tipos a saber: *a)* Decisorias, y *b)* de iniciativa.²²

Por su parte, aparece otro cuerpo normativo contenido en el libro II, título II, artículos 107 al 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del 1o. de junio de 1985, en donde los doce miembros del Poder Judicial dejaron de ser electos por los integrantes de la judicatura en forma directa, para que fueran las cortes quienes lo hicieran, lo que en su momento fue materia de un conflicto constitucional que el Tribunal Constitucional Español desestimó.

Esa norma posteriormente fue reformada, otorgando al Consejo la facultad de seleccionar jueces y magistrados, y sin duda, para efectos del presente estudio, es de mencionar, por su importancia y vinculación, la facultad que se confirió a dicho Consejo para emitir reglamentos.

En efecto, esta facultad fue modificada, ya que anteriormente dicho Consejo únicamente estaba facultado para emitir reglamentos sobre "...su personal, organización y funcionamiento...", sin embargo, con la reforma de 1994 se le permitió reglamentar en otras materias relativas al funcionamiento de los tribunales, los cuales pueden "...regular condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el estatuto judicial sin innovar aquéllos no alterar pte en su conjunto...", precisándose en el inciso 2 del artículo 110 de la ley en comento, las materias que serán objeto de dicha regulación.

²² *Ibíd.*, p 12.

Aquí es de destacar la limitante a la que se encuentra condicionado el ejercicio de la facultad normativa o reglamentaria que se da al Consejo en estudio, pues de manera tajante se impide que sean modificados los derechos y obligaciones contenidos en el estatuto judicial, esto es, no crear situaciones no previstas en ley o dejar de atender a lo contenido en ella, lo que sin duda alguna resulta comprensible, pues de lo contrario la facultad del órgano legislativo quedaría supeditada a la facultad reglamentaria de la propia judicatura, quien en cierto momento podría autorregularse.

c) América Latina

Sin duda alguna, dentro del continente americano es de mencionar los primeros pasos que en materia de judicatura dio Perú, en donde, aun bajo la existencia de un régimen militar, en 1969 se creó el Consejo Nacional de Justicia, cuyo objeto era moralizar la administración de justicia y asegurar la independencia del Poder Judicial.

En 1977 aparece en Brasil el llamado Consejo Nacional de la Magistratura, y para 1981 el Consejo Superior de la Judicatura en Uruguay, este último presidido por el ministro de Justicia, así como por el presidente de la Suprema Corte de Justicia y el presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el ministro más antiguo de los tribunales de apelación.

El caso de Colombia posee matices muy particulares dado que si bien es hasta 1991 en que con la Constitución de ese año se puede analizar una regulación en materia de judicatura, no menos cierto es que antes de ese año ya existían grandes adelantos.

En dicho país desde 1955 apareció el Consejo Superior de la Magistratura, que posteriormente se transformó en Tribunal Disciplinario, y para 1986 se denominó Consejo Superior de la Judicatura.

En 1956 Venezuela se sumó al grupo de países americanos con un órgano propio de la función judicial, y posteriormente el Salvador (1983), Panamá (1987), Costa Rica (1989), Paraguay y Ecuador (1992), así como Bolivia, Argentina y México (1994).

d) *México*

En el caso de nuestro país, no fue sino hasta 1994 que se instauró en forma definitiva el Consejo de la Judicatura Federal, pero al respecto no debe dejarse de mencionar el gran avance que dentro de un sistema de índole presidencial ello implicaba.

En efecto, en México desde la revolución de 1910, y tras el llamado periodo posrevolucionario en que surgió el caudillismo, y casi hasta finales del siglo XX, se presentó una hegemonía partidista a cargo del Partido Revolucionario Institucional, en donde el ejercicio del poder fue deformándose de manera gradual, impidiendo que pese a la existencia en la Constitución Federal de una división de funciones del Estado ésta fuera efectivamente ejercida y respetada.

No es extraño para nadie que durante ese periodo fuera el presidente quien, a manera de monarca, ordenara al Congreso de la Unión la emisión de una norma jurídica o la emisión de una reforma específica, o, peor aún, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, designada por el Senado a propuesta del presidente, avalara jurídicamente una norma expedida por el legislativo.

En realidad lo que se observaba en ese periodo era una sumisión de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo, sin que existiera una verdadera independencia en alguno de ellos.

Los reiterados abusos en el ejercicio del poder trajeron para finales de los años ochenta que la izquierda mexicana retomara las fuerzas que habían perdido, y poco a poco ganara terreno, posicionándose en cada legislatura del Congreso de la Unión de un mayor número de curules, lo que debilitó de manera significativa

al Poder Ejecutivo, y permitió que para 1994 se realizara la reforma más importante en materia del Poder Judicial que se ha realizado.

Pero, además, es de mencionar que durante décadas existió una Secretaría de Justicia dependiente de la administración pública federal, que sin duda alguna implicaba la subordinación del Poder Judicial al Ejecutivo, ello pese a la existencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos era la encargada de todo el Poder Judicial de la Federación.

Ciertamente, conforme a la normatividad vigente hasta antes de 1994, era la Suprema Corte de Justicia de la Nación la encargada de todo lo referente a la judicatura, incluyendo aquí únicamente a los tribunales colegiados y unitarios de circuito y juzgado de distrito.

Sin embargo, ello hacía que, por un lado, la Corte estuviera más involucrada, en muchas ocasiones, en cuestiones administrativas que en funciones judiciales, y que, por otro, la Corte tuviera facultades no sólo como último órgano jurisdiccional a nivel federal, sino que sus facultades pudieran incidir en el ejercicio de la función judicial, como lo relativo a la destitución de jueces y magistrados federales al revisar administrativamente su desempeño, lo que generaba una complejidad inimaginable.

Pero pese a tales circunstancias políticas, es de referir que en gran medida gracias al régimen federal, en algunos estados de la República se pudo materializar con antelación a 1994 el establecimiento de consejos de la Judicatura.

Así fue como en 1988 aparecieron en Sinaloa y Coahuila sus Consejos de la Judicatura estatales; en el caso de Sinaloa estaba compuesto por siete jueces y con facultades de características similares a las de una recomendación, es decir, con efectos no vinculatorios, pero es de resaltar el establecimiento de la inamovilidad judicial, por medio de la cual se asegura que aquellos servidores públicos que al cabo de determinado tiempo hayan demostrado su eficacia,

objetividad y profesionalismo, cuenten con un derecho de tipo laboral que les permita continuar en el ejercicio del cargo de manera continua hasta alcanzar determinada edad.

En el caso de Coahuila se compuso igualmente por siete miembros, pero, a diferencia del de Sinaloa, sólo tres de ellos pertenecientes al Poder Judicial, pues los restantes eran el procurador general de Justicia del estado, un abogado designado por el Congreso Estatal y dos decanos de los abogados y notarios de la entidad a condición de encontrarse en activo.

2. INTEGRACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Desde su creación y hasta la fecha, el Consejo de la Judicatura Federal se integra de manera colegiada, compuesto de siete consejeros y presidido por uno de ellos, el cual será el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los seis restantes se elegirán del modo siguiente:

- Tres pertenecientes al Poder Judicial de la Federación (en 1994 se especifica que uno de ellos tenía que ser magistrado de tribunal colegiado, otro de tribunal unitario y uno más juez de distrito, pero actualmente no es necesario que ello acontezca).
- Dos electos por el Senado de la República.
- Uno designado por el presidente de la República.

Estos tres últimos consejeros serán seleccionados en razón de su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, y deberán cumplir con los requisitos que establece el artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para ser ministro.

Además, por tratarse de un órgano colegiado con diversas funciones, se integrarán comisiones para la celeridad de las facultades que le son otorgadas,

dichas comisiones están integradas por tres consejeros, uno de cada uno de los órganos que los designan, lo que permite claramente concluir que en el caso del consejero designado por el Ejecutivo Federal, necesariamente integrará todas las comisiones que se formen, por ser el único que es nombrado por parte del Poder Ejecutivo.

3. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

Como se ha referido, la reforma que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, relativa a seguridad pública, administración y procuración de justicia, posee gran importancia, puesto que a través de ella se instaura un Consejo de la Judicatura Federal dentro del Poder Judicial Federal.

En lo relativo a la administración de justicia, es de señalar el giro que se dio en cuanto a la organización de los órganos jurisdiccionales federales, dado que a través de tal modificación el llamado tradicionalmente “constituyente permanente”, creó una nueva institución denominada Consejo de la Judicatura Federal.

A efecto de comprender de mejor manera el contenido de dicha modificación legislativa es conveniente referir el contenido de los artículos 94 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigentes hasta antes de la entrada en vigor de la reforma en comento, los cuales referían lo siguiente:

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiún ministros numerarios y funcionará en Pleno o en Salas. Se podrán nombrar hasta cinco ministros supernumerarios.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito y las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Pleno de la Suprema Corte determinará el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito.

El propio Tribunal en Pleno estará facultado para emitir acuerdos generales a fin de lograr, mediante una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que competa conocer a la Suprema Corte de Justicia, la mayor prontitud en su despacho.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Artículo 100. Las licencias de los ministros, cuando no excedan de un mes, serán concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, las concederá el Presidente de la República con la aprobación del Senado, o en sus recesos, con la de la Comisión Permanente, salvo en los casos previstos en los párrafos dieciséis y diecinueve del artículo 41 de esta Constitución. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

Sin embargo, con la reforma de 1994, su texto quedó como sigue:

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y *en un Consejo de la Judicatura Federal*.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito y las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la propia Corte y remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su período, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo período, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

Artículo 100. 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.

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los tres últimos, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución.

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

Los Consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

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.

El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación. Con ambos se integrará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación que será remitido por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.

Los citados preceptos no fueron los únicos reformados, pero en ellos se refleja el alcance de la reforma realizada, pues se pasó de un sistema centralizado

en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tanto en aspectos administrativos como judiciales (no obstante que desde 1951 la Corte delegó ciertas facultades en los Tribunales Colegiados de Circuito),²³ a un sistema con un órgano auxiliar de la Corte en el ejercicio de las funciones administrativas, y el cual sería encabezado por el propio presidente de dicho alto tribunal, lo que de alguna manera conlleva a una semiindependencia de la función judicial.

A efecto de que dicho Consejo de la Judicatura Federal no interviniera en los aspectos administrativos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se limitó su actuar al condicionarlo exclusivamente a los tribunales y juzgados federales, quedando excluida la propia Corte, quien continuaría atendiendo los aspectos administrativos internos que le eran propios, pues no podría concebirse que un órgano ajeno a la Corte tuviera intervención directa en cuestiones de cualquier índole, con lo que se fortaleció la independencia de la Corte, pero quedó en entredicho la del Poder Judicial al continuar con la intervención de la Suprema Corte en el actuar del Consejo de la Judicatura.

Así, el recién creado Consejo de la Judicatura Federal tendría constitucionalmente las facultades de vigilar, administrar y lo referente a la disciplina del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, se estima que a la fecha tales facultades son conceptualmente muy amplias y no están perfectamente delimitadas dado que los términos utilizados podrían degenerar en una facultad normativa absoluta que dejara de atender a la ley.

El ejercicio de tales potestades se haría mediante acuerdos generales, los cuales obligan a todos los tribunales federales y juzgados de distrito, y que en cierta medida tales acuerdos se asemejan en cuanto a su obligatoriedad a lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir sus propios acuerdos generales.

²³ Cabrera Acevedo, Lucio, *Los Tribunales Colegiados de Circuito*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001, p. 63.

La integración del Consejo de la Judicatura Federal se haría por siete consejeros, de los cuales el presidente sería el propio presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²⁴ un magistrado de los tribunales colegiados de circuito, un magistrado de los tribunales unitarios de circuito y un juez de distrito electos mediante insaculación; dos más designados por el Senado y uno por el presidente de la República.

Al respecto, es de mencionar que actualmente la integración del Consejo de la Judicatura Federal no se ha visto severamente modificada puesto que continua siendo compuesto por siete consejeros; sin embargo, por lo que hace a los tres integrantes del Poder Judicial de la Federación, ya no se exige expresamente que éstos sean un magistrado de tribunal colegiado, uno de tribunal unitario y un juez de distrito, sino que bastará que se trate de cualquiera de éstos para ocupar alguno de los tres lugares que corresponden a Poder Judicial, pudiendo en determinado momento provenir los tres de cualquier órgano del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, es de resaltar la pluralidad con la que se compone este cuerpo colegiado, en donde se evidencia la intervención de personas ajenas al Poder Judicial, quienes deben contar con un perfil determinado, lo que en nuestra opinión resulta ser algo bastante bueno, en virtud de que permite la filtración de ideas frescas y novedosas, que desde una perspectiva distinta a la que deja la carrera judicial permite que cada día se mejore la actuación de este órgano y de los órganos encargados de impartir justicia en el país.

Pero reformar la Constitución federal era sólo el principio de la reforma estructural que se había considerado por parte tanto del Ejecutivo como por el Legislativo, puesto que sería igualmente necesario modificar la Ley Orgánica del

²⁴ Este aspecto ha sido por demás criticado, pues de una interpretación constitucional, resulta ser que el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tener a su cargo la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal, es el único funcionario que tiene la posibilidad de generar emolumentos en dos dependencias del Estado distintas, lo que ha sido criticado por la opinión pública en razón de las cantidades que son pagadas a dicho servidor, por estimarlas excesivas.

Poder Judicial de la Federación, y al efecto, mediante decreto publicado el 26 de mayo de 1995 en el Diario Oficial de la Federación, se abrogó la anterior ley, para emitirse la que sería conocida vulgarmente como “Ley Zedillo”, que no era otra cosa que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación adecuada a las reformas constitucionales de un año atrás.

En dicha norma fueron detalladas en mayor medida las facultades que la Suprema Corte de Justicia de la Nación delegó al Consejo de la Judicatura Federal, quedando contenidas en el artículo 81 de dicho ordenamiento, el ha sido citado en el capítulo que precede.

4. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996

Aunado a la reforma constitucional de 1994, para 1996 se vio la necesidad de una nueva reforma al Poder Judicial de la Federación, ello en virtud de los cambios políticos en el país, en donde, tras un sistema en materia político- electoral muy propio e inherente al sistema presidencial, se optó por un sistema de judicialización de los conflictos electorales, incorporando al Poder Judicial de la Federación el que se denominaba Tribunal Federal Electoral.

La reforma constitucional de 1996 trajo como consecuencia un fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, pues por una parte se establece una serie de mecanismos de control constitucional en materia político- electoral, y, por otra, al incorporarse el entonces Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial se da un voto de confianza en el actuar de los tribunales federales.

Así, el artículo 94 constitucional, en donde se indica cómo se compone el Poder Judicial de la Federación, quedó del modo siguiente:

Artículo 94. 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 Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la propia Corte y remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su período, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo período, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

Sin embargo, contrario a lo que habría de pensarse, se crea también un sistema de competencias más complejo, ello con la finalidad de otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el carácter de un verdadero tribunal constitucional, pues si bien la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación sería competente para conocer y resolver de diversos medios de impugnación en materia electoral, cuando tales conflictos trataran de temas relacionados con la interpretación constitucional, únicamente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podría conocer y resolver.²⁵

En materia de administración del Poder Judicial, el sistema creado con la incorporación de dicho Tribunal se hizo por demás complejo, dado que si bien desde 1994 la Corte había quedado excluida dentro de la competencia del Consejo de la Judicatura Federal, lo que fue reiterado en 1996, también el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación gozaría de tal beneficio al encomendársele su propia administración, vigilancia y disciplina a través de una Comisión creada para tales fines, limitando el actuar del Consejo de la Judicatura Federal únicamente a los tribunales colegiados y unitarios de circuito, así como a los juzgados de distrito, no obstante que el Poder Judicial de la Federación esté integrado por otros órganos.

Así, la reforma constitucional de 1996 trajo como consecuencia que el ejercicio de las facultades de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación quedara dividido en tres grandes grupos, a saber:

²⁵ En últimos años se creó un conflicto entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dado que al primero la propia Constitución en su artículo 99 le otorga el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105 de la propia norma fundamental, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la competente para resolverlas; en tanto que la propia Corte estimó que no podría haber un órgano distinto a ella para interpretar la Constitución, impidiendo que el Tribunal Electoral interprete la misma, no obstante de lo señalado en el artículo 99 constitucional.

- a) Por lo que hace a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta continuaría autorregulándose en lo relativo a tales rubros mediante acuerdos generales expedidos de manera interna, los cuales serían aplicables únicamente para los funcionarios que la componen, salvo aquellos casos en que dichos acuerdos se refieran a aspectos jurisdiccionales, como lo sería la suspensión de la tramitación de asuntos de su competencia, a efecto de que los órganos inferiores no resuelvan éstos hasta que se haya determinado lo conducente por dicho alto tribunal.
- b) En lo relativo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al considerársele como una corte en materia electoral, también gozaría de dicho beneficio, autorregulándose en materia de administración, vigilancia y disciplina interna, sin quedar supeditado a la competencia del Consejo de la Judicatura Federal.
- c) Fuera de los casos anteriores, al quedar los tribunales colegiados de circuito, los unitarios de circuito y los juzgados de distrito, así como el Consejo de la Judicatura Federal, correspondería a éste el conocer de lo relativo a la administración, vigilancia y disciplina de dichos órganos, conociendo la Corte únicamente cuando se trate de la remoción de jueces de distrito y magistrados de circuito mediante el recurso de revisión administrativa.

Adicionalmente debe decirse que se otorgó tanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como al Tribunal Electoral y al Consejo de la Judicatura Federal la facultad de emitir acuerdos generales para el ejercicio de sus atribuciones.

De lo hasta ahora expuesto se puede afirmar que tanto la reforma constitucional de 1994 como la de 1996 fortalecieron al Poder Judicial de la Federación al grado de otorgarle autonomía hacía el exterior, pero no así al

interior, ya que en todo caso la propia Corte continúa con un papel hegemónico dentro de aspectos incluso de índole administrativa frente al Consejo de la Judicatura Federal, el cual se constituye meramente como un órgano administrativo de una parte del Poder Judicial de la Federación.

5. OPINIONES SOBRE SU INTEGRACIÓN

Como se ha referido, el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación, integrado por siete consejeros de los cuales seis son sujetos a designación por distintas entidades del poder público, en tanto que su presidente será quien tenga el cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sobre su integración pueden hacerse diversas observaciones, sin embargo, resulta plausible que se trate de un órgano compuesto de individuos provenientes de diversos sectores como lo son la judicatura, la academia o el litigio; sin embargo, por lo que hace al mecanismo de elección de éstos, es posible que se haga una breve crítica con bases objetivas para evidenciar algunas de las deficiencias que conlleva el mecanismo de designación de consejeros de la Judicatura Federal vigente.

En primer término, respecto al número de integrantes, éste ha sido considerado por algún sector de analistas y críticos como reducido en razón del número de comisiones que se forman, pues la integración únicamente por siete personas se considera muy limitada frente al conjunto de atribuciones con las que cuenta, por lo que ha sido sugerido en diversas ocasiones que se aumente el número de integrantes para que las cargas de trabajo se distribuyan de una mejor manera.

Por lo que hace a la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal es de referir que si bien al ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación el máximo tribunal en México, ello únicamente está vinculado a la función jurisdiccional y no

así a otros aspectos como lo es el desarrollo de la función jurisdiccional, por tanto es en cierta medida criticable que precisamente quien encabeza al Poder Judicial de la Federación sea quien administrativamente lo dirija.

Esto ha originado algunas de las más severas críticas que sostiene que si bien las reformas constitucionales de 1994 y 1996 fortalecieron al Poder Judicial de la Federación, no menos cierto es que continúa existiendo un debilitamiento interior, dado que el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con una serie de atribuciones jurídicas muy amplias, éstas se ven ampliadas al intervenir en cuestiones administrativas de los órganos jurisdiccionales de menor jerarquía, pudiendo, en uso de la facultad de emitir acuerdos generales, modificar aspectos que si bien se encuentran vinculados a la administración de justicia, no necesariamente incidirán en ella.

En este tenor, el maestro Fix-Zamudio considera que si bien el que el presidente de la Corte es el presidente del Consejo de la Judicatura Federal obedece a la intención de mantener la coordinación entre ambos órganos y la unidad del Poder Judicial, ello podría presentar algunas situaciones de conflicto en relación con el ejercicio de las facultades de ambos, y ha propuesto que el presidente de la Corte presida de manera simbólica al Consejo, dejándose a cargo de otro ministro la presidencia efectiva del Consejo a título de comisión.²⁶

Por lo que toca a los consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación, resulta comprensible que los encargados de impartir justicia formen parte de un órgano cuya función es la vigilancia y disciplina de los órganos que en forma directa resuelven los conflictos que se presentan en la sociedad, pues ¿quién mejor que los propios juzgadores para evaluar y verificar el cumplimiento de las diversas obligaciones que los magistrados y jueces federales tienen? Sin embargo, ello tiene también sus deficiencias, dado que en múltiples ocasiones es

²⁶ Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 52.

factible que las convicciones y experiencia profesional de una persona impida que una cuestión sea tratada con objetividad.

Ello se refleja en múltiples ocasiones en el contenido de los acuerdos generales emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal, en donde encontramos que éste suele atender a cuestiones que lejos de apegarse al marco normativo establecido por el legislador, se apega a cuestiones empíricas que no coinciden con el texto normativo.

Luego, respecto de los consejeros que son designados por el Ejecutivo Federal y el Senado de la República, vienen cuestionamientos más duros, ya que si bien es de reconocerse que se permita que personas ajenas a la Judicatura puedan ocupar tales altos cargos, no menos cierto es que se debe procurar que sean las personas más aptas para ello y que no estén totalmente apartadas de la impartición de justicia.

Así, si se trata de gente con un perfil docente, lo ideal y más adecuado es que sean investigadores en temas relacionados con la impartición de justicia, o bien, si se trata de litigantes, que tengan una amplia experiencia en el ejercicio de la profesión, pero además en ambos casos deberán contar con un perfil de administradores, pues recordemos que entre las funciones del Consejo de la Judicatura está precisamente la de administrar al Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior, toda vez que en múltiples ocasiones la designación de estos consejeros ha obedecido a intereses existentes en el Senado de la República y el Ejecutivo, que lejos de fortalecer al Poder Judicial lo debilitan, al continuar vigilando lo que hace uno de los tres poderes de la Unión, aspecto que en un sistema de pesos y contrapesos resulta válido, pero siempre teniendo un marco normativo adecuado, y no así dejando a la voluntad de los legisladores o el presidente en turno la designación de tales altos funcionarios que dirigirán el camino de la administración de justicia federal.

Finalmente, es de señalar lo ya anotado en el presente capítulo en el sentido de que por lo que toca al consejero designado por el Ejecutivo Federal es, en nuestra opinión, éste quien cuenta con mayor cúmulo de facultades — excepción del consejero presidente por la naturaleza propia de la designación—, puesto que al integrar en forma necesaria todas y cada una de las Comisiones del Consejo de la Judicatura tendrá acceso a información que por regla general ningún otro consejero podrá acceder, lo que implica que a través de éste el Consejo en comento no cuente con una independencia total como se desearía.

CAPÍTULO III

LA FACULTAD NORMATIVA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

1. CONCEPTO DE “FACULTAD O FUNCIÓN NORMATIVA”

La teoría del Estado nos señala que al ser necesaria la existencia de un ente superior a los sujetos en lo individual, a efecto que sean satisfechas las necesidades de la generalidad, el Estado encuentra su justificación como un órgano regulador de las diversas necesidades que en el entorno social se presentan, que si bien no se satisfagan todas ellas en razón de la divergencia que puede presentarse, si al menos se satisfagan las más comunes y básicas. Sin embargo, a efecto de que el Estado sea apto de satisfacer tales necesidades se hace necesaria la intervención de sus diversos órganos, los cuales tendrán como objetivo el agilizar la atención de esas necesidades.

Frente a dichas necesidades se encuentra el llamado Estado de derecho, conforme al cual, la actuación de toda autoridad necesariamente debe apegarse a las normas que le sean aplicables, pues sólo con ello se garantiza, por un lado, que las autoridades se ajusten en su actuar a las diversas disposiciones normativas que resulten aplicables y, por otro, que los gobernados conozcan con exactitud las razones que tuvo una autoridad para actuar en determinado sentido, así como los preceptos legales que se estimen aplicables a un caso concreto.

Este Estado de derecho se encuentra conformado por diversos derechos fundamentales que son inherentes a la persona humana (y por extensión a las personas morales), como lo son el derecho de una defensa adecuada las garantías de apego a la ley, audiencia y seguridad jurídicas, puesto que del

conjunto de ellas se asegura que el actuar de la autoridad estatal necesariamente será adecuado a la normatividad aplicable.²⁷

En efecto, el conjunto de tales derechos fundamentales permiten que el gobernado tenga la posibilidad de estar seguro que el actuar de una autoridad se apegue a las normas que sean aplicables y no que se trata de actos arbitrarios que son emitidos a voluntad de la autoridad, respetándose así lo contenido en la ley.

Dentro de estos derechos, tal y como se ha referido, se encuentra el de legalidad, derecho que tiene una gran variedad de acepciones pero todas coinciden en la obligación de la autoridad estatal de adecuar su actuar a un marco normativo preexistente a efecto de evitar arbitrariedades o la aplicación de normas que no resultaban aplicables, ya sea por cuestión de competencia de la autoridad o por la temporalidad de las normas.

Por lo que hace a la competencia que tiene una autoridad para emitir un acto, ésta se entiende como la aptitud o facultad de un órgano de Estado para realizar un actuar determinado, y como es de suponerse, requiere imperantemente que una norma jurídica faculte a dicha autoridad a actuar en un sentido particular y expreso.

De ello se justifica la existencia de una función normativa, la cual, a efecto de respetar el Estado de derecho, demanda la existencia de normas que sean aplicables a casos que si bien al establecerse en una norma son meros supuestos genéricos, en el actuar cotidiano de las relaciones sociales se van materializando y los hipotéticos contenidos en ellas se actualizan con diversas variantes.

En otras palabras, la función normativa del Estado encuentra su justificación en la medida en que para el actuar de toda autoridad del Estado se hace necesaria la existencia de un marco normativo preestablecido que contenga los supuestos que el órgano normativo haya considerado podía presentarse en forma

²⁷ Saldaña Harlow, Adalberto, *El Estado de derecho a principios del siglo XXI*, México, Itaca, 2003, p. 33.

general y que, sin embargo, en razón de las múltiples variantes que en la praxis se presenten, no necesariamente estarán contenidas en tales normas todos los supuestos posibles en forma detallada, sino en todo caso los hipotéticos más representativos y comunes a efecto de dar una característica de generalidad a las normas jurídicas.

Así, la función normativa es la facultad por medio de la cual un órgano del Estado está facultado para expedir normas que aseguren el respeto cabal del Estado de derecho. También puede considerarse tal facultad como "...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...",²⁸ pues con ello se realiza la "función legislativa", entendida en su concepción más amplia.

Sin embargo, sobre este tema se presenta una discusión por demás interesante, consistente en determinar cómo es que dichas facultades son concedidas a un órgano primario al que la doctrina constitucional ha denominado Poder Constituyente, y el cual, en principio, es quien determina qué órganos del Estado contarán con la facultad normativa.

Ciertamente, resulta fácil comprender que una autoridad determinada del Estado pueda emitir normas jurídicas, pero al preguntarse quién fue el órgano del Estado que la facultó para actuar en tal sentido y en ejercicio de qué tipo de derecho lo hizo, el panorama se complica de sobremanera.

En este sentido, Hans Kelsen trató de resolver el problema y justificarlo en atención a lo que llamó la "norma hipotética fundamental". Ésta, según dicho autor, constituye la base de la organización jurídica de un Estado; sin embargo, tal

²⁸ Cossío Díaz, José Ramón, "Las atribuciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, p. 312.

posición ha sido por demás debatida en razón del modo arbitrario en que puede generarse.²⁹

A efecto de comprender tal problemática, resulta conveniente ilustrar un caso concreto, que a continuación detallamos.

En México es conocido que la autoridad competente para la persecución e investigación de las conductas que se estiman pueden constituir un delito, lo es únicamente el Ministerio Público en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁰. Ello constituye una verdad jurídica puesto que no es posible que el ejercicio de tal facultad lo realice una autoridad del Estado distinta del Ministerio Público (excepción hecha de aquellos casos que expresamente la Constitución federal confiere tal atribución a un órgano distinto como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión).

Además, por el hecho de estar contenida dicha facultad en un precepto constitucional, resulta innegable que el Ministerio Público es quien cuenta con el llamado “monopolio de la acción penal” puesto que el Poder Constituyente de 1917, al emitir la Constitución vigente en ejercicio de la facultad normativa con la que contaba, así lo determinó.

Sin embargo, el panorama se complica al preguntarse cómo fue que el Poder Constituyente de 1917 adquirió tal facultad normativa. En este sentido la teoría kelseniana justifica tal actuar en razón de la norma hipotética fundamental, la cual no es otra cosa que el antecedente normativo de la misma jerarquía que obligó a tal determinación; en otras palabras, la anterior Constitución Federal de 1857 por ser ésta la norma anterior a la Constitución de 1917.

²⁹ Al respecto véase Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 9a. ed., México, Porrúa, 1997, en su título V, *Dinámica jurídica*.

³⁰ Castro y Castro, Juventino, *El Ministerio Público en México*, 12a. ed., México, Porrúa, 2002, p. 147.

Pero suponiendo que en la Constitución de 1857 el ejercicio de la acción penal haya estado igualmente conferido al Ministerio Público, la justificación del ejercicio de tal facultad normativa por parte del Constituyente de 1856-1857, conforme a la teoría kelseniana la encontraríamos en cualquiera de las normas constitucionales que antecedieron a dicha Constitución, ya sea en las llamadas Siete Leyes, o bien, en la Constitución Federal de 1824.

Este panorama se complica aún más cuando una vez que se llega al primer antecedente constitucional surge nuevamente la pregunta inicial y al hacer un estudio no se advierte la existencia de una norma hipotética fundamental que haya precedido al primer antecedente localizable; por ello, la postura de Kelsen ha sido duramente criticada al no poder justificar la facultad con la que se emitió el primer ordenamiento constitucional de un Estado.

Sin embargo, es de considerar que para justificar el ejercicio de la facultad normativa por parte del primer constituyente, no es necesario acudir a una norma jurídica, sino más bien a la voluntad del pueblo, quien en ejercicio de la soberanía de la que está investido, estimó conveniente que un grupo reducido de individuos emitieran esa primera norma constitucional.

Es decir, la justificación del ejercicio de la facultad normativa en un Estado no es posible sustentarlo en una norma jurídica pues ésta no existirá en forma necesaria; la justificación a ello se desprende de la soberanía popular, entendida ésta como la potestad de autonormarse que tiene un pueblo.

Así, la facultad normativa emana directamente de la soberanía popular, por ello, en ciertos casos es un monarca quien ejerce tal facultad y no así un órgano legislativo en forma necesaria, puesto que la voluntad del pueblo estimó que fuera en tal supuesto, una sola persona quien ejerciera la facultad en comento.

En los Estados modernos, en razón de los diversos antecedentes que en la historia de la humanidad se han presentado, el ejercicio de la facultad normativa ha sido distribuido en diversos órganos estatales; de ahí que no únicamente sea

un cuerpo legislativo quien emite normas jurídicas, sino que existe la posibilidad de que diversos entes estatales lo hagan.³¹

Pero en tal sentido resulta igualmente importante considerar las diversas clases de normas jurídicas que pueden presentarse en un Estado, pues no todas tendrán el mismo nivel y generaran la misma vinculación entre los individuos que se vean en las relaciones jurídicas que surjan.

Así, se tiene la presencia de normas que resultan necesarias para la existencia misma del Estado, como lo es precisamente la Constitución, la cual constituye el pilar del sistema jurídico al ser la fuente del mismo puesto que es la norma generadora de las restantes normas.

Sobre este tópico existe una extensa discusión sobre los componentes de una Constitución, puesto que se considera que la división clásica del derecho mexicano entre parte orgánica y dogmática es insuficiente y rigorista al no advertir que una Constitución es mucho más que esas dos partes, y que incluso éstas pueden confundirse en cierto momento. De ahí que se afirme coloquialmente que una Constitución es el “deseo de ser de un pueblo determinado”, es decir, que cada pueblo, al momento de constituirse en un Estado, determinará de manera libre y soberana lo que desea convertirse por medio de la Constitución, al plasmar en ella los anhelos y procurar que los aspectos que son más importantes para ese pueblo queden asegurados en el texto constitucional.³²

Es precisamente en este punto donde una parte de la teoría de Kelsen y de la teoría constitucional mexicana pueden ser duramente criticados, pues si para ese pueblo el establecer un proceso legislativo no es tan importante como para contenerlo en la Constitución, luego, la parte orgánica y la Constitución como

³¹ Basta referir el caso de las Constituciones otorgadas, en las que el soberano o monarca las implanta a sus gobernantes, o bien, las impuestas, mismas que obsequia el pueblo a su gobierno. Quisbert, Ermo, *¿Qué es una Constitución Política del Estado?*, La Paz, Bolivia, Centro de Estudios de Derecho, 2007, p. 5.

³² Covián Andrade, Miguel, *Teoría constitucional...*, cit., p. 82.

norma puntera y fundamental del sistema jurídico no necesariamente encuentra reconocida en ella esa característica.

Retomando, con independencia de las múltiples variantes que en cuanto a su contenido puede presentar, la Constitución contiene los derechos más básicos del pueblo y de ahí la exigencia que todo el orden jurídico secundario deba atender a dichos derechos, pues de lo contrario podrá considerarse como contrario al régimen constitucional.

Por tanto, toda norma que no tenga el carácter de Constitución, compondrá ese orden jurídico y deberá supeditarse al respecto de los derechos ahí contenidos. Sin embargo, dentro de ese mismo orden secundario existe una jerarquía normativa, pues no todo lo que no es una Constitución es idéntico entre sí.

Aquí es donde aparecen las leyes, las cuales tienen como característica, el ser emitida por un órgano legislativo expresamente facultado para ello, quien tiene como primer deber el salvaguardar el orden constitucional, a través de diversos ordenamientos legales, y en segundo término crear un marco normativo más concreto que el constitucional, el cual permita la factibilidad de realización de los deseos contenidos en la Constitución.

El ejercicio de esta facultad se encomienda a un órgano legislativo, quien es el creador de leyes, y precisamente a la creación de normas jurídicas la llamamos facultad normativa, entendida como la potestad que tiene un ente reconocido por la propia ley para emitir normas jurídicas que regularán diversas situaciones concretas.

Sin embargo, en razón de los múltiples supuestos que se hacen necesarios de regular, el ejercicio de esta facultad no puede estar condicionado a un único cuerpo creador de normas jurídicas, sino que esa función necesariamente debe ser ejercida por distintos entes estatales, pero con ámbitos de competencia diversa. Así, el órgano legislativo es quien creará las normas más generales, esto

es, las que se podrán aplicar a un mayor número de individuos, en tanto que las normas que se verán limitadas en razón de los sujetos a quienes se apliquen, pueden corresponder a otros entes estatales.

El mejor ejemplo lo encontramos en la facultad que se otorga, en el caso mexicano, al Ejecutivo Federal para emitir normas que se supeditan al contenido de una ley emitida por el órgano legislativo, cuyo objetivo es otorgarle a ésta una mejor aplicación, pero sin sobrepasar el contenido de la ley misma, pues de lo contrario se podría crear un caos al existir una norma de menor jerarquía que se contraponen con la norma que regula. A estas normas se les llama reglamento, y su existencia se justifica en la medida en que el órgano legislativo no puede legislar de manera pormenorizada, por lo que es necesario que otro ente estatal realice tal función.

Otro ejemplo por demás significativo de ello es la existencia de normas técnicas especializadas como lo son las *Normas Oficiales Mexicanas*, cuyo objetivo es regular de manera concreta las características de productos y servicios, que si el órgano legislativo abordara por sí mismo se haría prácticamente imposible el ejercicio de la función legislativa propiamente dicha, puesto que requeriría demasiado tiempo el legislar en aspectos tan técnicos y concretos.

Dentro de este grupo de normas cuyo ejercicio de la facultad normativa se encuentra delegado a otros entes estatales dentro del sistema jurídico mexicano, aparece la emisión de *acuerdos generales* por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, teniendo como fundamento jurídico el mismo texto constitucional en sus artículos 94 y 100.

Aquí es de precisar que la facultad otorgada en términos de estos preceptos a la Corte y al Consejo de la Judicatura Federal, se encuentra limitada, en primer término, por la garantía de legalidad, según la cual ninguna autoridad puede realizar actos que no le estén expresamente autorizados por la ley, y en segundo

término, por los límites que la propia Constitución les establecen en cuanto a sus facultades y competencias.

Lo anterior implica que, en ejercicio de la facultad normativa, ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni el Consejo de la Judicatura Federal podrán emitir actos que contravengan a la Constitución ni a las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, sino que simplemente se limiten a regular los aspectos que son propios e inherentes a dichos órganos, atendiendo al contenido de todas las normas de mayor jerarquía que resulten aplicables.

En este sentido, resulta conveniente referir el contenido de los artículos 94 y 100 constitucionales, los cuales refieren lo siguiente:

Artículo 94. 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 Circuito y en 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 en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su período, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo período, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, 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 deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

Los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

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.

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.

De los preceptos transcritos se colige que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del artículo 94 constitucional, se encuentra facultada para emitir acuerdos generales sobre los siguientes temas:

- a) Distribución de los asuntos que le corresponda conocer, entre sus salas.
- b) Remisión de asuntos de su competencia a los *tribunales colegiados de circuito*.
- c) Administración interna de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- d) Procedimientos para adquisición de productos, bienes y servicios.
- e) Ingreso de personas a laborar a dicho órgano.
- f) Prestaciones laborales adicionales a las establecidas en ley.

Por lo que hace al Consejo de la Judicatura Federal, en términos del artículo 94 en relación al artículo 100, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión, cuyo objetivo es la administración, vigilancia y disciplina del propio Poder Judicial (con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación), por lo que la facultad normativa para emitir acuerdos generales con la que cuenta dicho órgano se encuentra limitada a las siguientes materias:

- a) Administración interna del propio Consejo de la Judicatura Federal.
- b) Administración de los tribunales colegiados de circuito, tribunales unitarios de circuito y juzgados de distrito, en aspectos que no comprendan directamente la función jurisdiccional.
- c) Vigilancia de los de los tribunales colegiados de circuito, tribunales unitarios de circuito y juzgados de distrito, en aspectos que no comprendan directamente la función jurisdiccional.

- d) Disciplina de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.
- e) Carrera judicial.
- f) Distribución de órganos jurisdiccionales en el territorio nacional.
- g) Adscripción y readscripción de titulares de órganos jurisdiccionales.
- h) Creación de órganos jurisdiccionales y circuitos judiciales.
- i) Procedimientos para adquisición de productos, bienes y servicios.
- j) Prestaciones laborales adicionales a las establecidas en ley.

Se insiste que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Consejo de la Judicatura Federal, para el desarrollo de dicha facultad normativa, en ninguna forma podrán contravenir la ley, emitiendo acuerdos generales que contradigan lo preceptuado en una norma formal y materialmente legislativa, dado que como lo señala el principio de legalidad que rige en nuestro sistema jurídico, la autoridad únicamente puede realizar aquello que expresamente le está conferido en una norma, y lo que en atención al principio de jerarquía normativa implica que en primer término debe atenderse a la Constitución federal y, en segundo término, a la legislación secundaria, integrada por las leyes que emita el Legislativo en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado, reglamentos, y demás normas de menor jerarquía, dentro de las que se encuentran precisamente los llamados acuerdos generales.

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES PARA LA EMISIÓN DE NORMATIVIDAD POR PARTE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Como se ha referido, el Consejo de la Judicatura Federal se encuentra facultado por el artículo 100 constitucional para emitir acuerdos generales. Asimismo, tanto el citado numeral como el diverso 94 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos establecen la naturaleza del Consejo de la Judicatura y sus facultades.

Sin embargo, no sólo el texto constitucional es el que se ocupa de referirse a este órgano del Poder Judicial de la Federación, sino que igualmente, normas de menor jerarquía respecto de Constitución federal, atendiendo a lo en ella establecido, regulan de manera más específica y detallada lo relativo a éste.

Así tenemos que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece diversas normas en torno a la integración, facultades, competencia y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal en su título sexto y refiriendo en su artículo 81 como facultades de dicho órgano administrativo, las que fueron expuestas en el capítulo que antecede.

Con antelación se catalogaron las facultades contenidas en el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y para efectos didácticos, dichas facultades pueden ser catalogadas igualmente del modo siguiente:

- a) Facultad de creación de órganos internos del propio Consejo de la Judicatura Federal, así como de órganos jurisdiccionales nuevos (fracción I).
- b) Facultad normativa por medio de reglamentos, acuerdos generales, bases y convocatorias (fracciones II, III, XIV, XVII, XVIII, XIX, XXIV, XXVII, XXXIII, XXXV, XXXVI, XXXVIII, XXXIX, XL).
- c) Facultad de creación, establecimiento y determinación de circuitos y órganos judiciales, así como de especialización de estos últimos (fracciones IV, V, VI y XX).
- d) Facultad de designación, remoción, suspensión y otorgamiento de licencias de magistrados y jueces federales así como de secretarios ejecutivos y personal del propio Consejo (fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XV, XVI, XXVI, XXXII y XLI).

- e) Facultad de resoluciones (fracciones VII, XII y XXV).
- f) Facultad presupuestaria (fracciones XII y XXX).
- g) Facultad de otorgamiento de licencias y sustitución temporal de servidores públicos del Poder Judicial de la Federación (fracciones XXI, XXII y XXIII).
- h) Facultad de sancionar a gobernados (fracción XXVIII).
- i) Facultad de auxilio de órganos jurisdiccionales en el desarrollo de sus funciones (fracción XXIX).
- j) Facultad de supervisión (fracciones XXXI, XXXVI y XXXVII).
- k) Facultad de administración de bienes (fracción XXXIV).
- l) Facultad de sanción a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación (fracción XXXVI).

Para los efectos del presente trabajo únicamente será analizada la función normativa del Consejo de la Judicatura Federal, puesto que es la que consideramos como la base para el desarrollo de las restantes funciones al no poderse actuar en algún sentido si previamente no existe una disposición legal expresa que prevenga la conducta a realizar, tal y como se desprende del contenido de las garantías de seguridad jurídica y legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Dentro de la función normativa a la que se ha hecho alusión con anterioridad, encontramos que los temas que por disposiciones legales y constitucionales se encomienda al Consejo de la Judicatura Federal son los siguientes:

- 1) Carrera judicial.
- 2) Escalafón

- 3) Régimen disciplinario.
- 4) Insaculación de vacantes al Consejo de la Judicatura Federal.
- 5) Organización y funcionamiento de órganos auxiliares.
- 6) Adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes, prestación de servicios y contratación de obra.
- 7) Modernización de estructuras orgánicas, sistemas y procedimientos administrativos internos y servicios al público.
- 8) Ingreso, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo de órganos jurisdiccionales.
- 9) Turno de asuntos de órganos jurisdiccionales.
- 10) Congresos Nacionales o regionales de magistrados y jueces, asociaciones profesionales e instituciones de educación superior.
- 11) Periodos vacaciones de magistrados y jueces.
- 12) Política informativa y de información estadística.
- 13) Procedimientos disciplinarios.
- 14) Servicio y disciplina en órganos jurisdiccionales.
- 15) Abandono de residencia de funcionarios judiciales.
- 16) Recepción, control y destino de los bienes asegurados y decomisados.

A los tópicos referidos cabe agregar los contenidos en las restantes fracciones del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que son susceptibles de ser regulados por medio de una norma jurídica, ya sea reglamentaria o bien un acuerdo general, como lo referente a la creación, establecimiento y modificación de circuitos y órganos judiciales, procedimientos de visita de revisión a órganos de impartición de justicia, y en general, cualesquiera

de los temas contenidos en las restantes fracciones del artículo 81 de la norma en comento.

Lo anterior, en razón de que el artículo 100 constitucional en relación a la fracción II del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, faculta al Consejo de la Judicatura Federal para emitir los acuerdos generales que sean necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, las cuales, como se ha referido oportunamente, están contenidas en el citado artículo 81.

Sobre este particular, deben incluirse aquellas facultades que, sin estar expresamente contenidas en el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se pueden desprender de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente por lo que hace a su artículo 94, en el que se encomienda al Consejo de la Judicatura Federal la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación (con las excepciones ya apuntadas), puesto que si a dicho órgano corresponde el ejercicio de tales facultades así como de emitir la normatividad que sea necesaria para su adecuado desarrollo, es de concluir que igualmente hacerlo para desarrollar de manera debida tales facultades.

Sin embargo, es precisamente en este punto donde se complica la normatividad emitida por el Consejo de la Judicatura Federal, dado que, atendiendo al principio de subordinación normativa o jerárquica, una norma jerárquicamente inferior necesariamente debe adecuarse a lo establecido en la norma superior para únicamente desarrollar su contenido en forma más concreta, pero sin contravenir lo establecido en la norma superior.

Por tanto, si ciertas facultades de administración, vigilancia y disciplina no están contenidas en el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, resulta jurídicamente inadmisibles que, bajo cualquier argumento, una norma de menor jerarquía a una ley establezca aspectos que no fueron referidos por el legislador y no obstante ello se desarrollen en una norma inferior aspectos

que por principio de cuentas debió el órgano legislativo incluir como una competencia del Consejo de la Judicatura, para que a partir de ello, con fundamento en la fracción II del artículo 81 de la Ley Orgánica referida, bajo el argumento que son facultades expresamente conferidas al Consejo, se pueda emitir una normatividad secundaria que desarrolle los aspectos necesarios.

Dicho en otras palabras, la facultad normativa del Consejo de la Judicatura Federal para emitir acuerdos generales tiene como finalidad el que dicho órgano pueda desarrollar de manera debida y adecuada las funciones que constitucional y legalmente se le han conferido, por lo que si constitucionalmente el Poder Constituyente estimó que éstas eran las de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, y legalmente el Poder Legislativo, al desarrollar el contenido de la Constitución, estableció de manera clara y precisa cuáles eran estas facultades, es de concluir que en el ejercicio de la citada facultad normativa, el Consejo de la Judicatura Federal únicamente deberá atender a lo que el legislador estableció como atribuciones del propio órgano, y no recurrir a las facultades constitucionales para con ello evadir lo previsto en la ley, dejar de atender a ésta o, incluso, contradecir su contenido, como se verá más adelante.

3. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS *ACUERDOS GENERALES* DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Previo a analizar la naturaleza jurídica de los acuerdos generales del Consejo de la Judicatura Federal, resulta importante establecer y comprender la naturaleza jurídica de los diversos tipos de normas jurídicas que confluyen en el sistema jurídico mexicano.

Para ello, se hace necesario recurrir a la teoría de las normas elaborada por el jurista Hans Kelsen, a quien se atribuye la creación de la teoría del derecho en donde analiza la ciencia jurídica recurriendo a los métodos de las ciencias exactas

y plantea una serie de cuestionamientos en torno a diversos aspectos, dentro de los cuales destaca la teoría normativa.

En este aspecto, Kelsen estima que en todo orden jurídico existen diversos tipos de normas con finalidades, procedimientos y alcances muy diversos, destacando en primer término, la Constitución del Estado, la cual estima que es la norma superior dentro del régimen jurídico, por estar contenida en ésta los aspectos más importantes que deberán presentarse una vez formado el Estado al que regirá.

Un primer problema es determinar qué es la Constitución de algo, es decir, desentrañar el significado de esta palabra. Al respecto, el *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española al referirse a la voz en comento la define como

Acción y efecto de constituir. Esencia y calidades de una cosa que la constituyen como es y la diferencian de las demás. Ley fundamental de la organización de un Estado. Cada una de las ordenanzas o estatutos con que se gobierna una corporación. En el derecho romano, ley que establecía el príncipe, ya fuese por carta, ya por edicto, decreto, rescripto u orden.³³

Históricamente en el ámbito jurídico, el término “Constitución” fue usado desde los tiempos de la Antigua Roma, en donde “...desde el establecimiento del imperio, los emperadores reunieron en sí las facultades legislativas que se hallaban difundidas en diversos magistrados de la República, y bajo el nombre de Constituciones se comprendieron los varios géneros de disposiciones imperiales...”³⁴

Al respecto, Justiniano en las *Institutas* afirmó que “De esta manera, lo que el emperador establece por rescriptos, o lo que decide con conocimiento de causa, o

³³ *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española, voz “Constitución”.

³⁴ Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa, 1984, t. I, p. 19.

lo que ordena por medio del edicto, es una ley. Es lo que llamamos una Constitución”.³⁵

El filósofo griego Aristóteles afirmaba que “La Constitución del Estado es la organización regular de todas las magistraturas, principalmente de la magistratura que es dueña y soberana de todo”.³⁶ Por su parte Kelsen, en su obra más célebre, *Teoría pura del derecho*, da una idea sobre qué considera él una Constitución, al afirmar que:

...la Constitución en sentido material puede determinar no solamente los órganos del proceso legislativo, sino también, hasta cierto grado, el contenido de las leyes futuras. La Constitución puede determinar negativamente que las leyes no deben tener cierto contenido, por ejemplo, establecer que el Parlamento no podrá aprobar ningún estatuto que restrinja la libertad religiosa. En este sentido negativo, no solamente el contenido de las leyes, sino el de todos los demás preceptos de un ordenamiento jurídico, así como las decisiones judiciales y administrativas, pueden hallarse determinados por la Constitución. Sin embargo, esta puede también prescribir, en forma positiva, un cierto contenido para leyes futuras; estipular, por ejemplo, como lo hace la Constitución de lo estado Unidos de Norteamérica, “que en todo procedimiento criminal el acusado debe gozar del derecho a un juicio expedito y publico, por un jurado imparcial del Estado y Distrito en que el delito se ha cometido, Distrito que debe haber sido señalado previamente en la ley, etc.”. Este precepto de la Constitución determina el contenido de las leyes futuras relativas al procedimiento penal.³⁷

Así, por Constitución Política de un Estado debemos entender lo que compone políticamente a ese Estado, pero sin perder de vista que se le califica como “política”, es decir, que sin duda alguna está más ligada esa forma de constituirse, de ser, a la ciencia política, y no como tradicionalmente se piensa, a la ciencia jurídica o el deber ser. Ello se debe a que la política, en una concepción etimológica, es la ciencia que estudia los fenómenos de la ciudad y ciudadanos, o

³⁵ Citado por Pallares, Eduardo, *Qué es una Constitución*, México, Fontamara, 2000, p. 7, al referir: “Quodcunque ergo imperator per epistolam constituit, vel cognoscens decrevit, vel edicto praecepit, legem esse constat; haec sunt quae constitutiones appellantur”.

³⁶ Aristóteles, *op. cit.*, capítulo IV.

³⁷ Citado por Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 148.

como el *Diccionario* del Real Academia Española la define al decir que es el “Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados. Actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos. Actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto, o de cualquier otro modo”.³⁸

Carl Schmitt llamó acertadamente *decisiones políticas fundamentales* a aquellos acuerdos que los hombres en el Estado presocial de Rousseau toman de forma libre y que da por origen al llamado *contrato social*, pero ante la creación de esta sociedad es necesario tomar algunas decisiones entre estos hombres a fin de procurar una sana convivencia entre ellos, regulando algunas situaciones que consideran importantes y dejar fuera de tal regulación y sobre la marcha regular situaciones según se vayan desarrollando como sociedad.

Sin embargo, estas decisiones tienen distintas finalidades y, por ende, la jerarquía de las mismas es diferente, pues no poseen la misma importancia ciertas decisiones con relación a otras consideradas por el grupo como de mayor transcendencia; de ahí que al llegar el aspecto político al plano de lo jurídico, sea necesario establecer normativamente una jerarquía que permita comprender los grados e importancia que tienen unas normas con relación a las otras.

Tal es el caso de las decisiones que se refieren a la organización y estructura de esa sociedad o Estado, las cuales deberán estar sobre cualquier otra decisión por ser el pilar de esa unión entre hombres, y que sin duda estarán muy por encima de decisiones de cualquier otra índole. Son a las primeras a las que Schmitt da el carácter de decisiones políticas fundamentales, por ser precisamente la base de esa unión de hombres, llamada sociedad, pero no necesariamente se refieren a ese solo aspecto, sino que bien puede variar el contenido de las mismas en razón de la jerarquía que los integrantes de ese grupo social den a determinados aspectos.³⁹

³⁸ *Diccionario* de la Real Academia, *op. cit.*, voz “Política”.

³⁹ Véase Covián Andrade, Miguel Ángel, *op. cit.*, pp. 31-70.

Por decisiones políticas fundamentales debe entenderse, según el citado autor, no a las normas jurídicas, pues no son éstas las que integran una Constitución, sino el contenido, la esencia de esas normas que entraña la toma de una decisión que los hombres de esa sociedad consideran de carácter fundamental. El autor en comento adicionalmente distingue entre Constitución y *leyes constitucionales*, siendo la primera el aspecto político que en esencia contiene la Constitución al ser el producto de las necesidades sociales, es decir, "...Una vez determinado el ser o modo de ser del Estado, es posible pensar en fórmulas normativas mediante las cuales la 'Constitución' sea jurídicamente expresada...",⁴⁰ quedando claro que en ella están en sí mismas las decisiones políticas fundamentales.

Las leyes constitucionales, a diferencia de la Constitución, son posteriores a esas decisiones políticas, es decir, estas leyes son la expresión normativa de las decisiones políticas de tipo fundamental, es la norma jurídica que contiene esa decisión y por tanto no esta en el mundo del ser, sino del deber ser, de ahí que sean distintas a la Constitución al estar ésta en el mundo del ser, en el aspecto político.

Pero a criterio de Ferninand Lassalle, destacado autor, no son todos los hombres de una sociedad quienes toman estas decisiones, sino los hombres que detentan el poder, aquellos hombres o grupos de ellos que tienen una gran injerencia dentro de esa sociedad, a lo que Lassalle llama *factores reales de poder*, y a los cuales en conjunto considera como la Constitución misma, no tomando en cuenta el aspecto jurídico-positivo al que Kelsen trató de justificar con su obra. Lasalle concibe a los *factores reales de poder* como la "realidad política", el ser del Estado, que, por consiguiente, es su constitución, pues "...la Constitución para Lasalle no es un acto de voluntad del legislador, sino una

⁴⁰ *Ibidem*, p. 65.

realidad política personificada y representada por los factores reales de poder, en suma, la constitución del Estado que es y no que debe ser...”.⁴¹

Contrario a la posición adoptada por Schmitt y Lassalle, aparecen otro grupo de autores que ofrecen otro criterio para abordar el tema referente a que es una Constitución, tal es el caso del propio Kelsen, quien con su obra afirma que la Constitución es la norma superior a cualquier otra norma (su famosa pirámide de la jerarquía de las normas jurídicas es el más claro ejemplo de ello) y su justificación está en una norma hipotética superior que no es otra cosa que la norma anterior que es abrogada por la posterior, justificando con ello a la Constitución política de cualquier Estado con base en la Constitución anterior, pero siendo limitada tal concepción al llegar a la última de estas normas, por lo que esta postura positivista resulta insuficiente para describir y explicar el fenómeno constitucional, pues su punto de vista jurídico normativo, sólo analiza lo que debe ser, y no lo que es, y en el caso de una Constitución, la idea misma de la palabra implica saber lo que es una cosa, y no lo que debiera ser, como en el caso se trata de saber que es un Estado y no como debiera ser el mismo.

En realidad el problema de fondo radica en que tradicionalmente los autores en derecho constitucional han perdido de vista el aspecto político que implica la creación de una Constitución, olvidándose de los elementos que en el proceso de creación de la misma se presentan, y estudiando únicamente el aspecto jurídico por considerarlo parte del mundo normativo planteado por Kelsen. Pero sin duda alguna resulta mucho más acertado el mezclar ambos aspectos, el ser y el deber ser, ello para comprender no sólo el proceso de creación de una Constitución, sino también la trascendencia y efectos que la misma tiene en un Estado cualquiera que éste fuera.

El doctor Diego Valadés menciona que “Si el derecho es la ética del poder, el poder es la práctica del derecho”,⁴² razonamiento que nos hace comprender la

⁴¹ *Ibidem*, p. 56.

relación que en materia constitucional existe entre la política (*ser*) y el derecho (*deber ser*).

Decimos que estas decisiones se toman por lo factores reales de poder (grupos políticos, sociales, religiosos, civiles, etcétera), toda vez que son éstos los que, de acuerdo a las circunstancias y el momento que en una sociedad se vive, controlan y llevan sus decisiones para plantearlas ante el resto del grupo social e incluso en ciertos casos las imponen por medio de los recursos que se encuentran a su alcance. Ahora, el Poder Constituyente, que es quien jurídicamente crea la norma llamada Constitución, se integra precisamente por esos factores reales de poder, y de aquí que las decisiones de estos grupos sean llevadas y plasmadas en el texto constitucional como *decisiones políticas fundamentales*.

De lo anterior se tiene que la Constitución es una norma *sui generis* en la que el contenido puede variar en razón de las decisiones políticas fundamentales que sean plasmadas por los factores reales de poder en cada Estado y momento; sin embargo, en cualquier caso, se caracterizará por contener las normas fundamentales que regirán en el Estado y que se consideran de vital importancia, teniendo la mayor abstracción y generalidad que a cualquier norma se le pueda otorgar.

Por debajo de la norma fundamental de un Estado aparecen múltiples formas de normatividad que sustancialmente se diferencian por la generalidad que en ellas se plasma y por el órgano emisor de éstas. Así vemos como una Constitución, por la importancia que tiene, es una norma emitida por un órgano creado de manera excepcional llamado Poder Constituyente, en tanto que las restantes normas son emitidas por los poderes constituidos, fundamentalmente por el Poder Legislativo.

Es precisamente a este otro tipo de normas a las que llamamos leyes (*stricto sensu*), y las cuales son normas que se encuentran por debajo de la

⁴² Valadés, Diego, *Política y derecho*, 2a. ed., México, UNAM, p. 16.

Constitución ya que su función en regular de manera más específica lo plasmado en aquélla, pero sin perder su atributo de generalidad.

Las características de estas normas son que la emisión de ellas corresponde al Poder Legislativo, el cual necesariamente debe estar autorizado expresamente en la Constitución para su creación, ya que de lo contrario se dejaría de atender al principio de reserva de ley y legalidad y seguridad jurídica.

A la par de las leyes aparecen los tratados internacionales,⁴³ los cuales son normatividad que si bien no generan obligaciones para los gobernados, sí lo hacen para el Estado frente a otro, y ello puede repercutir en la regulación interna que cada país tenga ya que en ciertos casos se hace necesario ajustar el marco normativo nacional a la exigencias que se firmaron en un instrumento internacional.

En el caso de los tratados internacionales dentro del ordenamiento jurídico mexicano debe decirse que si bien en su firma y ratificación no interviene el Poder Legislativo en su conjunto, ya que únicamente lo hace la Cámara de Senadores en cuanto a su ratificación, ello deja ver que la naturaleza de estas normas es similar a la de una ley en donde el Poder Legislativo es quien interviene, aunque en este caso lo haga asistido por el Poder Ejecutivo, ya que a éste corresponde la política internacional.

Por debajo de las leyes aparece otro tipo de normas llamadas *reglamentos*, los cuales se caracterizan porque son emitidos por el Poder Ejecutivo, aunque ello no implica que sea el único facultado para así hacerlo puesto que tanto el Poder Legislativo como el Judicial tienen la misma posibilidad de hacerlo, sólo que en materias muy determinadas.

⁴³ Aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en tesis aislada que los tratados internacionales se ubican sobre las leyes federales y por debajo de la Constitución Federal.

Como se ha referido, los reglamentos deben estar subordinados al contenido de una ley preexistente (aunque existe la posibilidad de reglamentos autónomos, como los de policía y buen gobierno, los que no exigen de una norma superior a reglamentar) ya que el objeto de regulación será el contenido de la propia norma, el cual, dada la generalidad y abstracción que debe revestir la misma, no es posible que detalle y profundice en diversos aspectos.

Así, la función del reglamento es precisamente la de abundar sobre lo establecido en la ley de forma pormenorizada, pero sin salir de los límites establecidos en ella, ya que de lo contrario el reglamento estaría legislando aspectos que no fueron incluidos en la norma que lo origina.

Posteriormente, y por debajo de los reglamentos, encontramos normas cuya jerarquía es inferior y las cuales son emitidas por una gran variedad de autoridades, como lo son las circulares, acuerdos y avisos.

Por lo que toca a los acuerdos, debe decirse que éstos son fundamentalmente de índole administrativa y en ellos se plasma la voluntad unilateral de la autoridad emisora sobre un tema por demás concreto, el cual, adicionalmente, se dirige a un particular o a un inferior jerárquico.

Dentro de éstos encontramos los acuerdos que emiten las autoridades de la administración pública en los procedimientos que son sustanciados ante ellas, como lo son los acuerdos que emite la Procuraduría Federal del Consumidor o las delegaciones políticas del gobierno del Distrito Federal en los asuntos de su competencia, en los que la autoridad emisora plasma una determinación de trámite sobre un asunto que atañe únicamente a los gobernados que tienen el carácter de parte en ellos.

Otro tipo de acuerdos son los que emite un superior hacia un inferior para comunicarle una forma de actuar en determinado tipo de asuntos o las políticas de austeridad de la dependencia. En este caso, el acuerdo únicamente se puede enfocar a aspectos administrativos pues de lo contrario se estaría legislando y la

vinculación que deriva de tal actuación únicamente constriñe al inferior con su superior, aunque sin lugar a dudas puede afectar los derechos de terceros, como lo es cuando se ordena que la tramitación de determinados asuntos se realice de alguna forma concreta y los directamente interesados en ese asuntos sufren las consecuencias de dicha tramitación derivada por un acuerdo.

Dicho todo lo anterior, es de reiterar que constitucionalmente se encomienda al Consejo de la Judicatura Federal la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, excepción hecha de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y que se le faculta para el cumplimiento de su encargo, con la emisión de acuerdos generales.

Luego, si la función del citado Consejo es la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación y que para ello se le permite emitir los acuerdos generales que se requieran para el cumplimiento de tal objetivo, lógico resulta concluir que tales acuerdos generales únicamente podrán estar enfocados a temas relacionados con la administración, vigilancia y disciplina del citado Poder Judicial.

Si para el cumplimiento de su finalidad el Consejo de la Judicatura Federal requiere emitir acuerdos sobre aspectos como su funcionamiento interno, turno de asuntos en los órganos jurisdiccionales, procedimientos de licitación, ascenso y escalafón, manejo y uso de recursos económicos, materiales y humanos, creación de órganos jurisdiccionales, procedimientos disciplinarios, etcétera, el ejercicio de tal facultad no puede ser criticado en forma alguna dado que tales acuerdos se encuentran directamente relacionados con las funciones que le han sido encomendadas, a condición de ajustarse estrictamente al marco normativo que resulte aplicable para cada una de las materias de las que se trate, puesto que si por ejemplo se ejerce tal facultad para procedimientos de adquisición, no sería dable que se haga dejando de atender a la ley respectiva por más que se trate de aspectos propios del Poder Judicial de la Federación, ya que no se trata de una

persona de derecho privado, sino de un ente público que necesariamente debe adecuar su actuar a la normatividad aplicable.

Conviene abundar que los acuerdos generales del Consejo de la Judicatura deben tener la característica de estar estrechamente vinculados con las funciones que le son encomendadas a éste y que de ninguna manera y por ninguna razón deberán apartarse del marco normativo aplicable, máxime cuando se trate de normas con un nivel jerárquicamente superior a tales acuerdos.

Sobre la naturaleza jurídica de los *acuerdos generales* del Consejo de la Judicatura Federal, Luis María Aguilar Morales, consejero de dicho órgano, señala que "...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...".⁴⁴ Al respecto, si bien coincidimos en que se está ante la presencia de normas jurídicas, no menos ciertos es que son normas especializadas dado que por una parte únicamente serán aplicables al propio Consejo de la Judicatura Federal y órganos jurisdiccionales que son supervisados, vigilados y administrados por éste, y por otra, que se trata de normas respecto de las cuales no procede medio de defensa legal alguna, salvo en los casos expresamente establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante su jurisprudencia.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un criterio de particular importancia, mediante el cual se ha establecido que en contra de los *acuerdos generales* emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal no procede el recurso de revisión administrativa, criterio que se suma al que refiere que en contra de los actos de dicho Consejo tampoco resulta procedente del juicio de amparo.

Dichos criterios se encuentra plasmado en las siguientes tesis:

⁴⁴ Aguilar Morales, Luis María, "Breve apunte sobre la naturaleza jurídica de los acuerdos generales emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 22, 2006, p. 11.

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 (novena época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XI, junio de 2000, página: 36, Tesis: P. LXXXIII/2000, tesis aislada).

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. EN CONTRA DE SUS DECISIONES ES IMPROCEDENTE EL AMPARO, AUN CUANDO SEA PROMOVIDO POR UN PARTICULAR AJENO AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Los artículos 94, segundo párrafo y 100, primer y penúltimo párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que el Consejo de la Judicatura Federal es el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación y cuenta con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, las cuales serán definitivas e inatacables, por lo que no procede juicio ni recurso alguno en su contra. Esa regla sólo admite las excepciones expresamente consignadas en el indicado penúltimo párrafo del artículo 100

constitucional, relativas a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, las que podrán impugnarse ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el recurso de revisión administrativa, únicamente para verificar que se hayan emitido de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Atento a lo anterior, resulta indudable que contra los actos y resoluciones emitidos por el citado consejo no procede el juicio de garantías, aun cuando éste se intente por un particular ajeno al Poder Judicial de la Federación, lo cual no pugna con la garantía de acceso a la justicia que consagra el artículo 17 de la Constitución Federal, pues ésta no es absoluta e irrestricta y, por ende, no puede ejercerse al margen de los cauces establecidos por el legislador y menos aún de los previstos por el Constituyente Permanente (novena época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIX, abril de 2004, página 5, Tesis: P./J. 25/2004, jurisprudencia).

Lo anterior cobra particular importancia para determinar la naturaleza jurídica de los acuerdos en comento, toda vez que como puede claramente apreciarse, el juicio de amparo resulta improcedente en contra de actos del Consejo de la Judicatura Federal dentro de los que sin lugar a dudas se encuentran los *acuerdos generales*, en razón de constituir actos formalmente administrativos y materialmente legislativos, tal y como acontece con los acuerdos que emite el Titular de una dependencia del Ejecutivo Federal.

La improcedencia del juicio de amparo en contra de actos del Consejo de la Judicatura Federal impide que cualquier gobernado, que estima que con la emisión de un *acuerdo general* se vulnera alguno de sus derechos constitucionalmente establecidos, pueda acudir ante un órgano jurisdiccional a efecto de evidenciar los vicios de inconstitucionalidad que pudieran tener tales actos.

Así, piénsese en un *acuerdo general* que establece el mecanismo para el ingreso a la *carrera judicial* y que señala los requisitos que deberán observar quienes aspiren a ocupar el cargo de *actuario* o *secretario* de algún órgano jurisdiccional y que sean adicionales por el que adicionalmente a los requisitos que establece de manera precisa la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En nuestro ejemplo, dicho acuerdo se emitió con el argumento de que son aspectos relacionados con la carrera judicial, el cual compete regular el dicho órgano mediante *acuerdos generales*; sin embargo, los requisitos para ocupar tales cargos ya están previamente establecidos en la ley relativa. Una persona desea participar en el procedimiento respectivo, sin embargo, como uno de los requisitos establecidos en el *acuerdo general* respectivo lo es contar con experiencia dentro de algún órgano jurisdiccional, y dicha persona al no cubrir requisito no podrá acudir en vía de amparo en contra de dicho acuerdo por estimar que se violenta en principio de legalidad al rebasar los límites establecidos en la ley por incorporar elementos que el legislador no incluyó.

Resulta comprensible, en cierta medida, la improcedencia del juicio de amparo en contra de los actos emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal y particularmente respecto de los *acuerdos generales*, siempre que se tome en consideración que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene una facultad de la misma naturaleza para la emisión de los *acuerdos generales* que estime convenientes; sin embargo, si uno de los criterios que se tuvo en consideración para sostener el mismo —al menos en el ámbito subjetivo de los ministros— lo fue la existencia de tal analogía y las consecuencias que sostener lo contrario acarrearían, debe precisarse que en términos de la Ley de Amparo, el juicio de amparo es improcedente contra actos emitidos por dicho alto tribunal, por lo que la posible analogía no existe ya que en el caso de los actos emitidos por la Corte, es la propia Ley de Amparo la que establece la improcedencia del juicio de amparo, y en contra de los actos del Consejo de la Judicatura Federal, hasta antes de la emisión del criterio que se comenta, no existía disposición legal alguna que abordara el tema relativo, sin que sea argumento que conforme al contenido del penúltimo párrafo del artículo 100 constitucional, las resoluciones que dicte el Consejo aludido son inatacables y que no procede en su contra recurso alguno,

salvo en los casos expresamente previstos en la ley, pues claramente tal precepto se refiere a resoluciones y no así a los *acuerdos generales*.

Por lo que hace a la imposibilidad de impugnar los *acuerdos generales* del Consejo de la Judicatura Federal mediante el recurso de revisión administrativa, salvo en aquellos casos que se refieran a la ratificación, adscripción, nombramiento y cambio de adscripción o remisión de magistrados y jueces, nos queda claro que el aludido medio de impugnación únicamente procede en casos muy concretos y dentro de los que se encuentran aquellos Acuerdos Generales relativos a tales supuestos y no así a cualquier otro, pero se insiste en que no comprendemos la improcedencia del juicio de amparo contra los actos referidos.

Dicho todo lo anterior, podemos considerar que los *acuerdos generales* del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos establecidos por el Constituyente, tienen la naturaleza de actos formalmente administrativos y materialmente legislativos, que se vinculan única y exclusivamente a los campos competencia de dicho órgano, derivados de sus facultades de administración, vigilancia y disciplina, en contra de los cuales no procede ningún medio de defensa legal, salvo en los casos que se refieran a alguno de los supuestos contenidos en el artículo 100, penúltimo párrafo de la Constitución federal y que deben de manera necesaria e incondicional adecuarse al marco normativo de mayor jerarquía que les resulte aplicable.

CAPÍTULO IV

ALGUNOS EJEMPLOS DE EXCESOS EN EL USO DE LA FACULTAD NORMATIVA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Una vez que hemos comprendido la naturaleza jurídica que tienen los acuerdos generales del Consejo de la Judicatura Federal y que tenemos claro el ámbito que se puede normar mediante tales actos, resulta conveniente realizar un breve análisis que permita evidenciar lo que consideramos que son algunos excesos en el ejercicio de la facultad normativa.

Para tal efecto, en el presente capítulo se procurará referir previamente el marco normativo vigente y su aplicabilidad al Poder Judicial de la Federación, y posteriormente indicar la normatividad emitida por el Consejo de la Judicatura Federal y las consecuencias que se han generado o podrían causarse con la normatividad vigente.

1. EL ESTABLECIMIENTO DE PERIODOS VACACIONALES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

Conforme al artículo 123 constitucional, apartado B, el Congreso de la Unión está facultado para emitir leyes en materia de trabajo, las cuales regirán entre los poderes de la Unión y sus trabajadores.

Dentro del concepto “poderes de la Unión”, en términos de los artículos 49 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos al Poder Judicial de la Federación, integrado, entre otros, por el Consejo de la Judicatura Federal, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito. Luego, es de concluir que las leyes que emita el Congreso de la Unión regirán para los trabajadores de tales órganos.

En ejercicio de tal facultad, el Congreso de la Unión emitió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual, conforme a su artículo 1o., contempla a los trabajadores pertenecientes a los citados órganos.

Por otra parte, al corresponder al Estado la impartición de justicia, y en atención al principio de legalidad jurídica, el Congreso de la Unión se encuentra igualmente facultado para emitir las leyes en donde se establezcan las etapas de los procedimientos litigiosos que se susciten, así como las relativas al funcionamiento de los órganos que habrán de aplicarlas. Es así como aparecen, por un lado, las leyes procedimentales y los códigos de procedimientos y, por otro, las leyes orgánicas. Dentro de las últimas, respecto del Poder Judicial de la Federación destaca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la cual es la norma que regula los aspectos internos relacionados con los órganos del Poder Judicial de la Federación, como los juzgados de distrito y los tribunales colegiados de circuito.

En el marco normativo que contiene dicha norma, resulta de singular importancia el artículo 162 de la propia ley, ya que por un lado establece el derecho de los trabajadores del Poder Judicial de la Federación para gozar de vacaciones —conforme al artículo 123 constitucional y a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado— y, por otro, atendiendo a la importancia que representa la impartición de justicia de manera pronta y expedita, obliga al establecimiento de guardias de personal durante los periodos de vacaciones.

En efecto, basta la lectura de dicho precepto para evidenciar que se contienen ambos aspectos, pues tal numeral refiere:

Artículo 162. Los magistrados de circuito y los jueces de distrito otorgarán a los secretarios, actuarios y demás empleados de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, dos periodos de vacaciones durante el año, que no excederán de quince días cada uno, procurándose que no sean concedidas simultáneamente a todos los empleados de la misma oficina.

En concomitancia con lo anterior, el artículo 30 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece una prevención en similares términos, al señalar:

Artículo 30. Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios, disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno, en las fechas que se señalen al efecto; pero en todo caso se dejarán guardias para la tramitación de los asuntos urgentes, para los que se utilizarán de preferencia los servicios de quienes no tuvieren derecho a vacaciones.

Cuando un trabajador no pudiere hacer uso de las vacaciones en los periodos señalados, por necesidades del servicio, disfrutará de ellas durante los diez días siguientes a la fecha en que haya desaparecido la causa que impidiere el disfrute de ese descanso, pero en ningún caso los trabajadores que laboren en periodos de vacaciones tendrán derecho a doble pago de sueldo.

De ahí que tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establecen, por una parte, el derecho de los trabajadores (particularmente de los adscritos a los juzgados de distrito y tribunales de circuito) a gozar de dos periodos vacacionales y, por otro, la obligación de que en todo momento haya guardias de personal a efecto de que sustancien los asuntos importantes.

Por otro lado, respecto a la normatividad particular que sobre el tópico ha emitido el Consejo de la Judicatura Federal, encontramos el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal número 9/95, relativo a las vacaciones de magistrados de circuito y jueces de distrito, en cuyo contenido refiere:

PRIMERO. Los periodos vacacionales a que se refiere el artículo 160 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación deberán disfrutarse por los magistrados de circuito de tribunales colegiados durante la segunda quincena de los meses de julio y diciembre de cada año.

SEGUNDO. Los magistrados de circuito de tribunales unitarios y los jueces de distrito podrán gozar de los periodos vacacionales a que se refiere el artículo 160 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la forma siguiente:

El primer periodo vacacional de quince días, a partir del primer día hábil del mes de julio al último día hábil de la primera quincena del mes de agosto y, el segundo, a partir del primer día hábil del mes de diciembre al último día hábil de la primera quincena del mes de enero del año siguiente.

TERCERO. En los lugares en donde existan dos o más tribunales unitarios de circuito o juzgados de distrito, los titulares no deberán disfrutar simultáneamente de sus vacaciones.

Para la efectividad de la regla anterior, los magistrados de circuito y los jueces de distrito podrán convenir o sortear entre ellos los periodos y fechas en que deseen disfrutar de las vacaciones.

CUARTO. El resultado del acuerdo o del sorteo que efectúen los magistrados de circuito y los jueces de distrito deberán hacerlo del conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal, con diez días naturales de anticipación, mediante oficio presentado ante la Oficialía de Partes y Correspondencia del propio Consejo, dirigido a la Secretaría Ejecutiva del Pleno y Carrera Judicial.

Los acuerdos y sorteos efectuados por los mencionados funcionarios judiciales podrán ser modificados por el Consejo de la Judicatura Federal, únicamente por necesidades del servicio.

En caso de que los servidores públicos no logren consenso para el convenio o el sorteo mencionados en el punto tercero del presente acuerdo, deberán comunicarlo, con la debida oportunidad, al Consejo de la Judicatura Federal, a fin de que éste decida el orden en que dichos servidores gozarán de los correspondientes periodos vacacionales, para lo cual se tomarán en cuenta los motivos, si los hubiere, que cada uno de ellos exponga.

Del contenido de dicho Acuerdo General se colige que los magistrados de circuito gozan de periodos vacacionales durante la primera quincena de julio y la segunda de diciembre de cada año, es decir, en los periodos de receso del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dado que en términos del artículo 3o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, nuestro alto tribunal tendrá como periodos de receso el primer día hábil de la segunda quincena de julio y el de la segunda quincena de diciembre.

Por lo que hace a los jueces de distrito, el mencionado Acuerdo General no contiene regulación alguna que de manera expresa refiera los periodos de vacaciones de tales funcionarios (salvo lo relativo a lo establecido en el segundo

numeral de dicho Acuerdo, que es una norma optativa en razón de la utilización de la palabra “podrán”, siendo que la misma implica únicamente una posibilidad y no que necesariamente deban tomarse las vacaciones en tales periodos).⁴⁵

Es decir, tal precepto permite que los jueces de distrito tomen sus periodos de vacaciones dentro de los días comprendidos entre el 1o. de julio y hasta el 15 de agosto, y del 1o. de diciembre al 15 de enero de cada año, sin que ello implique que en todos los casos y de manera obligatoria tales periodos de descanso deban ser tomados en dichas fechas.

Más aún, haciendo una comparativa entre la regulación que para los magistrados de circuito y para los jueces de distrito existe, se puede advertir que

⁴⁵ Es aplicable a la interpretación realizada, el contenido de la tesis aislada del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*, enero de 1991, t. VII, foja 414, la cual señala: “RECURSOS ADMINISTRATIVOS, CUANDO SON OPTATIVOS Y CUANDO OBLIGATORIOS. Si el particular resulta afectado por una resolución administrativa y la Ley del acto le otorga la posibilidad de recurrirla empleando el vocablo «podrán», éste no debe ser interpretado como la posibilidad optativa o alternativa a cargo del particular de elegir específicamente entre recurrir la resolución que le afecta, o bien, la no interposición del recurso, pues la intención del legislador al utilizar el vocablo «podrán» sólo da cumplimiento al imperativo constitucional de legítima defensa y garantía de audiencia al establecer para el afectado por una resolución un camino o posibilidad de solicitar ante la autoridad inmediata superior de la responsable la revisión de dicha resolución, es decir, se da la oportunidad al particular de que en caso de que no esté de acuerdo con la resolución apoyada en la Ley del acto puede elegir entre recurrir la resolución o no recurrirla, lo que traería consigo en este último supuesto el consentimiento tácito de la citada resolución, pero nunca la oportunidad para acudir directamente al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y obviar la tramitación del recurso administrativo precedente. Asimismo, el vocablo «podrán» (inflexión del verbo poder) significa según el *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española, en su vigésima edición, «tener expedita la facultad de potencia de hacer una cosa. Ser contingente o posible que suceda una cosa. Tener facilidad, tiempo o lugar de hacer una cosa», significados que difieren absolutamente con el término «optar» y «optativo», que significa, según el Diccionario de referencia, «escoger una cosa entre varias, acción de». De tal manera que, semánticamente, ambos términos no tienen equivalente entre sí, menos aún posibilidad de sinonimia, por lo que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor no es dable el interpretar la voz «podrán» como facultad para optar o elegir entre la interposición del recurso de revisión (ante la inmediata autoridad superior de la responsable) o la posibilidad de promover un juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, circunstancia que nos permite concluir que el recurso administrativo que las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en la Ley de la materia que actualiza el mismo, «podrán» interponerlo con apoyo en el propio ordenamiento legal, no siendo *optativo* o alternativo agotarlo, sino obligatorio y previo el juicio fiscal”.

de conformidad con dicho Acuerdo General, los magistrados de circuito cuentan con periodos preestablecidos para el goce de sus periodos vacacionales, en tanto que para los jueces de distrito únicamente existe un periodo abierto para el goce de sus vacaciones. No obstante, en nuestra opinión la necesidad de impartición de justicia exige que éstas sean tomadas en forma diversa a la contenida en el Acuerdo en comento.

Para comprender lo anterior, debe tenerse presente que por lo que hace a los tribunales colegiados de circuito, éstos se componen de manera tripartita, es decir, por tres magistrados que en conjunto resuelven los asuntos que les son expuestos.

Tales tribunales se encuentran distribuidos a lo largo del territorio nacional conforme a los criterios que, en uso de sus facultades, ha establecido el Consejo de la Judicatura Federal. Los circuitos judiciales no necesariamente se encuentran determinados en razón del número de entidades federativas, pues por criterios como la carga de trabajo o la cercanía entre poblados y municipios, algunos circuitos pueden integrarse por municipios o poblados de diversas entidades federativas, o incluso por diversas entidades.

De ahí que, verbigracia, el Distrito Federal tenga tribunales colegiados de circuito que ejercen jurisdicción únicamente en tal entidad, y en otros lugares, como Jalisco y Colima (Tercer Circuito Judicial Federal), cuenten con tribunales colegiados que ejercen jurisdicción en el territorio formado por ambas entidades.

Así, si el Consejo de la Judicatura, por medio de la Comisión de Nuevos Órganos, estima que debe crearse un nuevo circuito jurisdiccional, por ejemplo en Colima, ya que el creciente trabajo en tal entidad amerita que dicho estado se constituya un circuito judicial, ello implicará la creación de al menos un juzgado de distrito y un tribunal colegiado de circuito, pues con ello se asegura la facilidad y el acceso a la justicia por parte de los gobernados.

En este ejemplo, ante la creación de tales órganos jurisdiccionales, el personal que en ellos labora, de conformidad con el artículo 123 constitucional y de acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tendrá derecho a dos periodos vacacionales de al menos quince días naturales cada uno.

Sin embargo, en apariencia, tal derecho se contrapone con la obligación de que en todo momento, en los órganos jurisdiccionales, existan guardias de personal para tramitar los asuntos que durante tales periodos así lo requieran.

Por lo que hace a los juzgados de distrito, tal problemática ha sido resuelta hábilmente por el legislador, ya que al ser los juzgados de distrito órganos unipersonales, es decir, que están al frente de una sola persona, se hace necesario el recurrir a otros funcionarios para cubrir las ausencias de los jueces de distrito. Así, cuando un juez de distrito se encuentra gozando de un periodo vacacional, durante el mismo, un secretario designado por él será quien asuma temporalmente la responsabilidad que el cargo de juez de distrito implica, pues con ello se asegura la continuidad en el servicio de impartición de justicia.

No obstante ello, para el caso de los tribunales colegiados de circuito, el panorama es totalmente diverso, pues el Acuerdo General en comento no prevé la forma en que los magistrados integrantes de un tribunal colegiado, durante los periodos de vacaciones, puedan ser sustituidos temporalmente, ya que, por el contrario, el punto primero del citado Acuerdo General establece un periodo fijo en el que todo el tribunal cerrará sus puertas.

Tal aspecto nos parece particularmente interesante, ya que de manera expresa el punto primero del Acuerdo General referido se enfoca a los magistrados de circuito que prestan sus servicios en tribunales colegiados, en tanto que el punto segundo, si bien no indica si ello es aplicable para tales magistrados, por exclusión es de concluir que ello se refiere únicamente a los magistrados de tribunales unitarios de circuito, en razón de que la naturaleza del

cargo es similar a la de un juez de distrito, con quien se establece esa regulación paralela.

La problemática sobre tal aspecto se materializa en el caso de lo previsto en la fracción XI del artículo 95 de la Ley de Amparo, la cual establece un medio de defensa para los gobernados que han solicitado dentro de un juicio de amparo la suspensión de los actos reclamados, pues para el caso de que el juez de distrito de la causa niegue la medida cautelar solicitada, se podrá solicitar que el acuerdo relativo sea revisado por una instancia superior, como un tribunal colegiado de circuito, mediante el recurso de queja.

Dicho recurso de queja permite que, en caso de que un juez de distrito ante quien se tramita un juicio de amparo indirecto en el que se solicitó la suspensión de los actos reclamados niegue la suspensión provisional por cualquier razón, el auto relativo sea revisado, para lo cual establece un término de veinticuatro horas para su interposición (artículo 97, fracción IV, de la Ley de Amparo) y de cuarenta y ocho horas para su resolución por parte del tribunal colegiado de circuito (artículo 99, último párrafo, de la citada norma).

Sin embargo, piénsese en el caso de que el recurso en comento se remite al tribunal colegiado de circuito competente en los últimos minutos del día previo al inicio de alguno de los periodos vacacionales a que se refiere el punto primero del Acuerdo General número 9/95 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Conforme a la normatividad previamente referida, dicho recurso será resuelto dentro de los quince días siguientes (en razón de haber comenzado un periodo vacacional), y el tribunal correspondiente tendrá el término de cuarenta y ocho horas para resolverlo, computado una vez que reinicie sus actividades, lo que puede implicar que los actos se ejecuten de manera tal que no puedan repararse los efectos nocivos del acto reclamado ni con la sentencia de amparo (como, por ejemplo, en el caso de la demolición de un inmueble).

En materia penal, pensemos en un caso en el que se condenó al inculpado de un delito a una pena privativa de libertad, cuya sentencia se confirmó en la apelación, no obstante que la misma se encuentra fundada en un precepto que se estima inconstitucional, y en donde la revisión de tal resolución (que tiene el carácter de definitiva) corre a cargo de un tribunal colegiado de circuito cuyo personal se encuentra gozando de un periodo vacacional. Tal situación implica que de manera injustificada se retrase la impartición de justicia, pues de llegar a resultar fundada la inconstitucionalidad aducida, el condenado no debería estar purgando la pena que se le impuso, y menos aún estar preso por quince días adicionales en virtud del periodo vacacional del órgano al que corresponde analizar lo argumentado.⁴⁶

Tales cuestiones han sido desarrolladas más ampliamente en el trabajo de tesis de licenciatura del suscrito, intitulada *La deficiente regulación de los periodos vacacionales de los tribunales colegiados de circuito y sus consecuencias*,⁴⁷ por lo que referimos a lo ahí expuesto a efecto de fortalecer el punto central del presente trabajo: el indebido uso que el Consejo de la Judicatura Federal ha hecho de los llamados acuerdos generales, en donde, como en el caso, se han dejado de atender las leyes emitidas por el Congreso de la Unión bajo el argumento de que tal órgano cuenta con la facultad constitucional de emitir dichos acuerdos, pero olvidando el principio de legalidad establecido en el artículo 16 constitucional, así como lo relativo a la jerarquía normativa que rige dentro del sistema jurídico mexicano.

No obstante, el hecho de que el Consejo de la Judicatura Federal a través de un acuerdo general regule lo relativo a los periodos vacacionales de los

⁴⁶ Incluso sobre éste tópico conviene cuestionarse respecto de la aplicabilidad que tendría en tal hipótesis la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; ello en razón de que con un argumento de tipo legal, el Estado, a través de los órganos de impartición de justicia, incurre en una actividad administrativa de tipo irregular.

⁴⁷ Araiza Arreygue, Carlos Alberto, *La deficiente regulación de los periodos vacaciones de los tribunales colegiados de circuito y sus consecuencias*, tesis de licenciatura, México, UNAM Facultad de Derecho, 2003.

tribunales de circuito y los juzgados de distrito no implica un exceso en el ejercicio de la facultad regulatoria que constitucionalmente tiene, sino que lo que sucede es que a través de ella, en la forma en que sobre el particular se realizó, se desconoce la obligación del establecimiento de guardias permanentes en los tribunales colegiados de circuito, con lo que simultáneamente se deja de atender al aludido principio de legalidad, ya que por medio de una norma de menor jerarquía (como lo es precisamente un acuerdo general) se deja sin efectos lo establecido en una norma emitida por el Congreso de la Unión y se cambia el sentido y la intención en la misma.

No pasa inadvertido que tal problemática fue resuelta recientemente por parte del Consejo de la Judicatura Federal mediante la emisión de otro Acuerdo General, esto es, el número 19/2007, que establece condiciones para la actividad continua en los tribunales colegiados de circuito, con lo que se muestra que de 1995 (año en que se emitió el Acuerdo 9/95) a 2007, la normatividad emitida por el Consejo de la Judicatura Federal en torno a los periodos vacacionales de los tribunales colegiados de circuito desatendía el contenido de la legislación indicada.

Lo anterior se evidencia de la lectura de los considerandos de este último Acuerdo General, en donde se refiere lo siguiente:

...

SEXTO. El artículo 160 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, regula la forma en que los magistrados de Circuito disfrutarán anualmente de los dos periodos vacacionales que les corresponde y fije el Consejo de la Judicatura Federal;

SÉPTIMO. De las disposiciones constitucionales y legales citadas en los considerandos quinto y sexto, se desprende la necesidad de mantener continuidad en la actividad jurisdiccional de los tribunales colegiados de circuito, ya que el legislador previó que no hubiera suspensión de labores en los órganos jurisdiccionales para dictar las resoluciones y sentencias dentro de los plazos establecidos en la ley;

OCTAVO. Hasta ahora, de manera ininterrumpida han funcionado los juzgados de distrito y tribunales unitarios de circuito, incluso la Suprema Corte

de Justicia de la Nación con una guardia de ministros, pero ninguno de estos órganos jurisdiccionales tiene competencia para resolver recursos de queja interpuestos con fundamento en la fracción XI del artículo 95 de la Ley de Amparo y demás asuntos competencia de los tribunales colegiados;

NOVENO. Por las razones expuestas, se hace necesario regular los periodos vacacionales de los magistrados de tribunales colegiados de circuito, para cumplir con las disposiciones constitucionales y legales citadas, y garantizar al ciudadano el derecho a que se le administre justicia oportuna y permanente en todas las instancias jurisdiccionales;

...

Lo anterior, como se ha indicado, evidencia el reconocimiento por parte del Consejo de la Judicatura Federal del desconocimiento de la verdadera intención del legislador al establecer guardias permanentes de personal en los órganos jurisdiccionales, pero además la voluntad para subsanar tal cuestión mediante la emisión de una nueva normatividad que acate el contenido de la ley.

Sin embargo, debe decirse que los vicios enunciados, si bien fueron subsanados, ello no ha ocurrido de manera integral, dado que el aludido Acuerdo General 19/2007 pareciera establecer un sistema de guardias de personal durante los periodos de vacaciones de los tribunales colegiados de circuito a efecto de acatar lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; sin embargo, ello no ha sido suficiente.

En efecto, mediante el Acuerdo General en comento se ordena el establecimiento de guardias de personal durante los periodos vacacionales de los tribunales colegiados de circuito; sin embargo, no consideramos adecuada la mecánica escogida por el Consejo de la Judicatura Federal, dado que la misma implica que durante dichos periodos únicamente sea un solo tribunal colegiado quien se encuentre de guardia para resolver los asuntos que se sometan ante tal instancia durante los periodos vacacionales, pero ello implica que de manera injustificada el resto de los tribunales colegiados en un circuito continúen teniendo sus periodos vacacionales conforme al Acuerdo General número 9/95, lo que,

como se ha indicado, conlleva un retraso injustificado en la impartición de justicia por cuestiones administrativas ajenas a las jurisdiccionales.

Consideramos que para subsanar tal situación, lo más conveniente es el establecimiento de un sistema de guardias de personal en los tribunales colegiados, similar al que rige en los juzgados de distrito, en donde un secretario sea quien supla a un magistrado de circuito durante su periodo vacacional, el cual no podrá ser simultáneo al de otro magistrado del mismo tribunal, para así procurar que en todo momento el tribunal esté a cargo de al menos dos magistrados y un secretario en funciones, ya que con ello se evitaría retardar, bajo el argumento de cuestiones administrativas (como los periodos vacacionales), la impartición de justicia, que constituye un aspecto de índole jurisdiccional.⁴⁸

2. LA CREACIÓN DE JUZGADOS DE DISTRITO ITINERANTES

MEDIANTE LOS ACUERDOS GENERALES

Sin duda alguna, otro de los tópicos más destacados a efecto de evidenciar los excesos en que ha incurrido el Consejo de la Judicatura Federal en el ejercicio de la facultad normativa que el Poder Constituyente le ha otorgado, es el relativo a los juzgados itinerantes de distrito, los cuales, en realidad, constituyen desde nuestra opinión un híbrido poco deseado en la impartición de justicia, cuyo periodo de vida por fortuna fue efímero.

A efecto de comprender de mejor manera el problema que en torno a tales órganos jurisdiccionales apreciamos, conviene tener presente lo establecido en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual indica, en su primer párrafo:

Artículo 94. 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 Circuito y en Juzgados de Distrito.

⁴⁸ Al respecto véase la propuesta formulada en el trabajo de tesis de licenciatura del suscrito, al cual se ha hecho referencia con antelación.

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 la lectura de dicho dispositivo legal se advierte que el Poder Judicial de la Federación se integra del modo siguiente:

- 1) Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 2) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- 3) Tribunales colegiados de circuito.
- 4) Tribunales unitarios de circuito.
- 5) Juzgados de distrito.
- 6) Consejo de la Judicatura Federal.

En concomitancia con dicho precepto, el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece lo siguiente:

Artículo 1o. El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

- I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II. El Tribunal Electoral;
- III. Los tribunales colegiados de circuito;
- IV. Los tribunales unitarios de circuito;
- V. Los juzgados de distrito;
- VI. El Consejo de la Judicatura Federal;
- VII. El jurado federal de ciudadanos, y
- VIII. Los tribunales de los estados y el Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley, deban actuar en auxilio de la justicia federal.

Ahora, por lo que toca a los juzgados de distrito, la propia Ley Orgánica señala, en sus artículos 42 a 55, lo relativo a dichos órganos de impartición de justicia.

De la lectura sistemática de los preceptos relativos se tiene que los juzgados de distrito son órganos jurisdiccionales integrados de manera unipersonal por un funcionario denominado juez de distrito, y que éste se auxilia de diverso personal jurisdiccional y administrativo, como secretarios, actuarios y oficiales judiciales (actualmente administrativos), quienes en su conjunto realizan las actividades ordinarias de un juzgado.

Además se tiene que existen dos categorías fundamentales de juzgados de distrito en razón de la competencia material con la que cuentan, a saber:

1) *Juzgados de distrito mixtos*. Dichos órganos se encuentra facultados para conocer de absolutamente todo tipo de controversias del orden federal, incluyendo, evidentemente, el juicio de amparo, sin distinción de la materia sobre la que éste verse. Así, podrán conocer de juicios federales civiles, penales y administrativos, y de amparo en cualquier materia. Normalmente este tipo de órganos se encuentran ubicados en ciudades en donde la población no suele ser muy elevada en cuanto a su número, pues con ello se garantiza que la cantidad de trabajo no rebase la capacidad de impartir justicia en breve término.

2) *Juzgados de distrito especializados*. Este tipo de órganos, a diferencia de los mixtos, cuenta con una competencia material delimitada, dado que únicamente puede conocer de cierto tipo de asuntos, los cuales se encuentran restringidos a la materia de la que son competentes. Así encontramos juzgados de distrito especializados en materia civil (amparo), proceso civil, penal (amparo), proceso penal, del trabajo (amparo) y administrativa (amparo). Normalmente, este tipo de juzgados se localizan en ciudades con alto nivel poblacional, dado que las cargas de trabajo no permiten que un juzgado mixto conozca absolutamente de todo tipo de asuntos.

Ahora, una de las características más importantes de los juzgados de distrito es precisamente que éstos se encuentran ubicados dentro de una circunscripción territorial dentro de la cual ejercen jurisdicción.

La circunscripción territorial dentro de la cual cada órgano jurisdiccional ejerce jurisdicción se determina por el Consejo de la Judicatura Federal, quien, con base en estudios de diversos tipos, establece la ubicación de los circuitos jurisdiccionales y el número de órganos que habrá en cada uno de ellos, así como la especialización, en caso de ser necesaria.⁴⁹

La coexistencia de juzgados mixtos y especializados es posible en razón de las diferentes competencias que tanto por razón de territorio como por materia pueden darse. Así, por ejemplo, un juzgado ubicado en Coahuila, en principio, tendrá competencia dentro de todo su estado para conocer de cualquier asunto del orden federal, pero cuando dentro del mismo circuito se crea un juzgado especializado en cierta materia, de ésta no podrá conocer el juzgado mixto cuando aquél se ubique dentro de la misma circunscripción, mas no así si se le otorga un ámbito territorial diverso dentro del mismo circuito, como, por ejemplo, que en la ciudad de Piedras Negras se establezca un juzgado especializado en proceso penal. En este caso, el juzgado en Coahuila, residente en la ciudad del mismo nombre, por ser un órgano mixto, tendrá competencia en todo el estado para conocer de juicios del orden federal, pero no así para hacerlo de procesos penales federales dentro de la ciudad de Piedras Negras, pues dichos asuntos son competencia exclusiva del juzgado especializado con residencia en la ciudad del mismo nombre, a condición de que la competencia que le otorgó el Consejo de la Judicatura Federal se limite únicamente a dicha ciudad (pues puede suceder que se le permita conocer de asuntos de municipios aledaños).

Lo anterior pone de manifiesto la característica fundamental de los juzgados de distrito, que su mismo nombre refiere: la existencia o pertenencia a un distrito judicial (actualmente circuito judicial).

⁴⁹ Actualmente, la división en circuitos jurisdiccionales del territorio nacional y el número de órganos jurisdiccionales y su especialización se encuentra contenida en el Acuerdo General número 57/2996 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Ahora, en uso de sus facultades constitucionales, el Consejo de la Judicatura Federal emitió diversos acuerdos generales a través de los cuales creó una nueva figura denominada juzgados itinerantes de distrito. Fundamentalmente destaca el Acuerdo General número 35/2003 del Pleno de dicho órgano colegiado, a través del cual se crean los referidos órganos.

Dentro de la motivación que sustenta dicho Acuerdo General se encuentran las siguientes consideraciones:

- La obligación constitucional que contiene el artículo 17 para los órganos encargados de impartir justicia, haciéndolo dentro de un breve término y de manera pronta, completa e imparcial.
- La facultad derivada del artículo 81, fracciones VI y XXIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para que el Consejo de la Judicatura Federal determine 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.
- La existencia de un exceso en las cargas de trabajo en los juzgados de distrito y el consecuente rezago que ello trajo consigo.

Estos argumentos fueron la columna vertebral que sustentó la creación y existencia de un nuevo tipo de órganos facultados para impartir justicia, denominados juzgados itinerantes de distrito. Pero conviene reflexionar sobre la naturaleza jurídica de éstos, y cuestionarse ¿el que sean itinerantes qué implica?

Conforme al *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española, el vocablo “itinerante” significa “*ambulante* (que va de un lugar a otro)”. Luego, conviene cuestionarse si estos juzgados, derivado del adjetivo con el que se les denominó, se desplazarían de un sitio a otro dentro del territorio nacional. Este

cuestionamiento queda contestado al dar lectura al artículo octavo del Acuerdo General que los establece, el cual indica:

OCTAVO. Una vez que hayan eliminado el rezago o abatido la carga excesiva de trabajo, a propuesta de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal podrá acordar que los juzgados de distrito itinerantes y su plantilla de personal, sean trasladados a los circuitos en los que se requiera su apoyo.

Evidentemente, una de las características fundamentales de dichos órganos es el desplazamiento que tendrían en el territorio nacional una vez concluida su actividad en la plaza donde se instauraran, por lo que conviene nuevamente preguntarse: si son juzgados de distrito, ¿no tienen una competencia territorial determinada? La respuesta es no. Estos juzgados se desplazarían de un lugar a otro, configurándose como una especie de juzgados similares a los *praetores* del derecho romano.⁵⁰

A efecto de poder entender de mejor manera la naturaleza de tales órganos jurisdiccionales, conviene indicar los elementos o características más destacadas de los mismos, que podemos resumir en los siguientes:

- 1) Se crean con el fin de abatir el rezago existente en los juzgados de distrito y permitir el acatamiento de un mandato constitucional contenido en el artículo 17 de la ley suprema.
- 2) Su competencia sería la misma que la de los juzgados de distrito, pero esto únicamente respecto a la competencia material, no así a la territorial, pues ésta variaría según las necesidades (artículo segundo, en relación con el octavo del Acuerdo General 35/2003).

⁵⁰ Recuérdese que estos funcionarios eran los jueces en la Roma antigua, y cuya función consistía en impartir justicia, existiendo dos tipos: los *urbanos*, para los ciudadanos romanos, y los *peregrinos*, para los asuntos entre ciudadanos y extranjeros o únicamente extranjeros. Estos últimos, para cumplir con su función, se trasladaban de un sitio a otro en aras de brindar justicia en todo el territorio romano. Al respecto véase Morineau Iduarte, Martha y otro, *Derecho romano*, 3a. ed., México, Harla, 1997, p. 11.

- 3) Si bien el personal adscrito sería similar al de un juzgado de distrito, no menos cierto es que por una parte éste sería mucho más reducido y, por otra, destaca la falta de uno de los funcionarios cuya función primordial es la de fedatario judicial: el actuario judicial (artículo tercero del aludido Acuerdo General).
- 4) Derivado de la movilidad que para dichos órganos se planteaba, los salarios para los funcionarios adscritos a éstos serían diversos de los correspondientes al personal de los juzgados de distrito (artículo cuarto del Acuerdo General en comento).
- 5) Los libros de gobierno y de control no serían los mismos que para el resto de juzgados federales.
- 6) La única función de éstos juzgados sería la de emitir la resolución en los expedientes que se encontraran en estado de resolución, por lo que se deslindarían de la tramitación de los asuntos, correspondiendo a los juzgados de distrito ponerlos en estado de sentencia (artículo primero del Acuerdo General número 75/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal).
- 7) Una vez concluida su labor en la plaza en que se les ubicara, serían enviados a una plaza distinta a efecto de continuar con su labor, por lo que la competencia territorial sería variable, haciendo que la competencia material lo fuera en la misma medida, en razón del órgano al que deberían auxiliar.

De lo anterior se puede advertir que si bien estos juzgados fueron creados con la intención —por qué no decirlo, buena— de combatir el rezago generado y cumplir con un mandato constitucional, no menos cierto es que bajo tales argumentos se dejaron de atender diversas disposiciones no solo legales, sino constitucionales, así como criterios jurisprudenciales.

En efecto, la creación de dichos órganos y su funcionamiento trajeron consigo una serie de irregularidades en la impartición de justicia, al grado que fue necesario desaparecerlos. Ello se hizo mediante la emisión de diversos acuerdos que de manera sucesiva se fueron emitiendo a efecto de desaparecer o suspender temporalmente cada uno de los juzgados itinerantes creados.

En lo que nos interesa, a efecto de evidenciar que el Consejo de la Judicatura Federal, con la creación y establecimiento de dichos órganos, dejó de atender diversas disposiciones normativas, conviene referir lo siguiente:

- En términos del precitado artículo 94 constitucional, no se establece la figura de los juzgados de distrito itinerantes, sino únicamente de juzgados de distrito, los cuales, como se ha indicado, llevan en su denominación de manera implícita la existencia de un distrito judicial sobre el cual ejercen jurisdicción, por lo que su competencia está delimitada por el territorio y, en su caso, por la materia, de ahí que no puedan desplazarse de un sitio a otro, como acontecía con los juzgados itinerantes.
- Las mismas razones operan respecto del artículo 1o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dado que tampoco establece una figura como la creada por el Consejo de la Judicatura Federal.
- Dentro de las garantías de los gobernados se encuentra la de seguridad jurídica a que se refiere el artículo 14 constitucional, la cual implica que para resolver los conflictos jurisdiccionales, los tribunales a los que se faculte para resolverlos deberán estar previamente establecidos. Sin embargo, en razón del contenido de los acuerdos generales relativos a los juzgados itinerantes, dichos órganos conocerían de todos los asuntos que conocían los juzgados de distrito, sin atender al momento en que se acudió a juicio o a aquel en que se generaron los hechos o actos materia de la litis, por lo que fueron órganos creados con posterioridad los que

resolvieron los asuntos (claro, sin que ello implique que se trataba de órganos creados *ad hoc*).

- El cumplimiento de una obligación constitucional como la impartición de justicia no puede sobreponerse al deber que toda garantía individual lleva implícita para el sujeto pasivo de ésta, por lo que la carga de trabajo y el rezago, así como el impartir justicia en forma pronta, no son argumentos del todo sostenibles para dejar de atender el contenido de otras garantías, como las de legalidad y seguridad jurídica.
- Al crearse estos órganos jurisdiccionales y no estar previstos en alguna ley o norma, ni siquiera en forma amplia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dejó de atender al principio de legalidad, pues se creó una figura que atenta contra la intención del Constituyente y crea inseguridad jurídica en razón de la movilidad que dichos órganos implica.
- En cuanto a los criterios jurisprudenciales, la jurisprudencia número P./J. 36/99, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página treinta, abril de 1999, t. IX, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, establece:

SECRETARIO AUTORIZADO COMO JUEZ PARA RESOLVER EN JUICIOS DE AMPARO. PUEDE VÁLIDAMENTE PRONUNCIAR SENTENCIAS SI PRESIDÓ CON ESE CARÁCTER LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL Y AÚN NO CONCLUYE EL PERIODO DE LA AUTORIZACIÓN. De acuerdo con los artículos 107, fracción VII, de la Constitución Federal y 155 de la Ley de Amparo, el trámite de la audiencia constitucional está regido por los principios procesales de continuidad, unidad y concentración, la que se integra, entre otros actos, con la sentencia, con la que culmina dicha audiencia. De esas disposiciones y principios, deriva que el secretario autorizado por el Consejo de la Judicatura Federal para fallar los asuntos de amparo en los términos del artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debe dictar la sentencia el mismo día en que se celebre la audiencia constitucional; y por excepción, si el cúmulo de las labores y atenciones que demanda el juzgado impide al secretario, en funciones de

juez, dictar la sentencia el día de la audiencia, debe firmar el acta relativa junto con el funcionario judicial que funja como fedatario, a fin de cerrar formalmente el periodo de la audiencia ese mismo día. En esta última hipótesis, el secretario autorizado podrá, válidamente, dictar la sentencia correspondiente con posterioridad, a condición de que se encuentre dentro del tiempo que comprende la autorización, pues si dicho periodo ya transcurrió y, por ende, ya está en funciones el juez titular, sólo a éste corresponderá dictar la sentencia respectiva, en el caso de que el acta de la audiencia esté levantada y formalmente cerrada. En el supuesto de que el secretario autorizado, sin haber dictado la sentencia en los términos anteriores, tampoco firme con su fedatario el acta de la audiencia constitucional, ante la falta de constancia que pruebe su formal existencia, la audiencia deberá reponerse por el titular, independientemente de la responsabilidad que pueda resultar al secretario autorizado. El criterio que asume este Tribunal Pleno, además de que respeta los principios procesales que rigen la audiencia constitucional, circunscribe la actuación del secretario al tiempo estricto en que se le otorgó la autorización, con lo cual se acata el acuerdo del Consejo de la Judicatura Federal y se evita la inconveniencia jurídica de que en un momento dado existan dos jueces en un mismo juzgado, si se permite que el secretario autorizado dicte la sentencia después de vencida su autorización, en asuntos en los que había presidido, con ese carácter, la audiencia.

De acuerdo con esta tesis de jurisprudencia, el principio de unidad implica que al ser la celebración de la audiencia un solo acto por el que el juzgador recibe y desahoga pruebas, escucha los alegatos de las partes y dicta la resolución respectiva, en el caso de los juzgados itinerantes a ellos correspondía únicamente el dictado de la resolución, mas no así la integración de los asuntos hasta ponerlos en estado de resolución; de ahí que al facultarlos para emitir la sentencia respectiva se dejaba de atender el contenido del criterio referido, rompiéndose con la unidad al momento de la emisión de la resolución.

Lo anterior es sólo un ejemplo de las normas que con la creación de un tipo especial de órganos jurisdiccionales se dejaron de atender, ello con el pretexto de dar cumplimiento a diversas normas constitucionales y en ejercicio de una facultad de la misma índole; sin embargo, se insiste, ello no se justifica de forma alguna, pues implica ponderar derechos que se encuentran en un mismo plano normativo, por lo que, en nuestra opinión, lo más adecuado sería buscar medidas alternas

que permitan el cabal respeto y cumplimiento de todos los deberes y obligaciones que se tienen frente a una norma o normas determinadas.

Incluso, sobre el tópico relativo a los excesos en la creación de órganos jurisdiccionales no previstos en la ley y el uso indebido que el Consejo de la Judicatura Federal ha dado a la facultad de emisión de acuerdos generales, conviene traer a colación lo relativo a los juzgados auxiliares de distrito con residencia en el Distrito Federal y con competencia en toda la República.

En efecto, mediante el Acuerdo General número 18/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal se creó el llamado Juzgado de Distrito Auxiliar con competencia en toda la República y con residencia en el Distrito Federal, cuya función primordial es la de tramitar y resolver los juicios de amparo promovidos contra la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en vigor a partir de 2007.

Como antecedente, cabe referir únicamente que tras la realización de diversos cálculos actuariales, el Congreso de la Unión estimó que la insolvencia en la que se encontraba el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado obedecía al alto número de pensiones por pagar, y que los fondos para el pago de las mismas eran insuficientes, por lo que se hacía necesaria una reforma legal a efecto de establecer un nuevo sistema de pensiones para los trabajadores al servicio del Estado, razón por la cual, la burocracia se sintió afectada en sus derechos fundamentales y ello motivó la promoción de más de ciento cincuenta mil demandas de amparo a nivel nacional, cantidad nunca antes vista para el reclamo de una norma en un mismo año. Ante las constantes cargas de trabajo en los juzgados de distrito, se optó por implementar la creación de un juzgado *sui generis*, cuya denominación y competencia han sido indicadas.

Algunas de las consideraciones expuestas respecto de los juzgados itinerantes de distrito resultan igualmente aplicables a este juzgado (actualmente

existen dos de ellos); sin embargo, no todas ellas, pues existen algunas diferencias concretas, como son:

- El personal que ahí labora, a diferencia de los itinerantes, sí cuenta con fedatarios judiciales (los actuarios judiciales).
- Estos juzgados, a diferencia de los itinerantes, sí son competentes para tramitar los asuntos de su competencia.
- Su competencia está más delimitada que la de los itinerantes, ya que únicamente tramitan y resuelven lo relativo al reclamo contra la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Su competencia territorial la ejercen en todo el territorio nacional y no así en plazas concretas, dado que su ubicación no delimita su competencia material.

Sin embargo, uno de los elementos que nos hacen cuestionarnos sobre la validez de este tipo de órganos es precisamente su creación *ad hoc*, dado que los mismos son creados con posterioridad a la emisión de la norma cuya constitucionalidad son competentes para analizar y a la presentación de miles de demandas ante diversos órganos jurisdiccionales federales, creándose así de manera posterior para resolver un conflicto generado con antelación a su establecimiento, y de manera específica para dar solución al mismo.

Aquí resurge el cuestionamiento relativo a la validez de cumplir con una norma dejando de atender otras tantas en ejercicio de una facultad constitucional, insistiendo que, en nuestra opinión, la respuesta debe ser la búsqueda de medios alternativos o convencionales para atender a todo el sistema normativo.

3. El establecimiento de requisitos para concursos de aptitud en la designación de impartidores de justicia y algunos de sus auxiliares

Otro ejemplo de lo expuesto es el correspondiente a los requisitos para acceder a las categorías consideradas como carrera judicial.

Para comprender la problemática generada en torno a este tópico específico, conviene indicar el contenido de las disposiciones legales aplicables al caso.

Así, el artículo 97 constitucional indica:

Artículo 97. Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

...

En atención a dicho precepto, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece los requisitos que deberán cubrir los candidatos a ocupar las categorías de magistrado de circuito y juez de distrito en los preceptos legales que a continuación se indican:

Artículo 106. Para poder ser designado magistrado de circuito se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no se adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, mayor de treinta y cinco años, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de la 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 en esta ley respecto de la carrera judicial. Los magistrados de circuito durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren ratificados, sólo podrán ser privados de sus cargos por las causas que señala esta ley, o por retiro forzoso al cumplir setenta y cinco años de edad.

Artículo 107. Para ser secretario de tribunal de circuito se deberá contar con experiencia profesional de al menos tres años y satisfacer los demás requisitos exigidos para ser magistrado, salvo el de la edad mínima.

Los actuarios deberán ser ciudadanos mexicanos, en pleno ejercicio de sus derechos, con título de licenciado en derecho expedido legalmente, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año.

Los secretarios y actuarios de los tribunales de circuito serán nombrados de conformidad con las disposiciones aplicables en materia de carrera judicial.

Artículo 108. Para ser designado juez de distrito se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no se adquiriera otra nacionalidad, estar en pleno ejercicio de sus derechos, ser mayor de treinta años, contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente, un mínimo de cinco años de ejercicio profesional, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año. Los jueces de distrito durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren ratificados o designados para ocupar el cargo de magistrados de circuito, sólo podrán ser privados de sus cargos por las causas que señala esta ley o por retiro forzoso al cumplir setenta y cinco años de edad.

Artículo 109. Los secretarios de juzgado deberán contar con una experiencia profesional de al menos tres años y satisfacer los mismos requisitos que para ser juez, salvo el de la edad mínima.

Los actuarios deberán ser ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos, con título de licenciado en derecho expedido legalmente, gozar de buena reputación y no haber sido condenados por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año.

Los secretarios y actuarios de los juzgados de distrito serán nombrados conforme a las disposiciones relativas a la carrera judicial.

De lo anterior se sigue que los requisitos para ser *magistrado de circuito* son los siguientes:

- 1) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, y que no se adquiriera otra nacionalidad.
- 2) Estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- 3) Ser mayor de treinta y cinco años.
- 4) Gozar de buena reputación.

- 5) No haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de la libertad mayor de un año.
- 6) Contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente, y práctica profesional de cuando menos cinco años.

Por su parte, para ser *juez de distrito* se requiere:

- 1) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, y que no se adquiriera otra nacionalidad.
- 2) Estar en pleno ejercicio de sus derechos.
- 3) Ser mayor de treinta años.
- 4) Contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente, con un mínimo de cinco años de ejercicio profesional.
- 5) Gozar de buena reputación.
- 6) No haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año.

Para ser *secretario de tribunal de circuito* se requiere:

1. Contar con experiencia profesional de al menos tres años.
2. Satisfacer los demás requisitos exigidos para ser magistrado, salvo el de la edad mínima, esto es:
 - a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, y que no se adquiriera otra nacionalidad.
 - b) Estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
 - c) Gozar de buena reputación.

- d) No haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de la libertad mayor de un año.
- e) Contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente, y práctica profesional de cuando menos cinco años.

Para ser *secretario de juzgado de distrito* los requisitos son:

1. Contar con una experiencia profesional de al menos tres años.
2. Satisfacer los mismos requisitos que para ser juez, salvo el de la edad mínima, esto es:
 - a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, y que no se adquiriera otra nacionalidad.
 - b) Estar en pleno ejercicio de sus derechos.
 - c) Contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente, con un mínimo de cinco años de ejercicio profesional.
 - d) Gozar de buena reputación.
 - e) No haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año.

Finalmente, para ser *actuuario de juzgado de distrito o de tribunal de circuito* se requiere:

1. Ser ciudadano mexicano.
2. Estar en pleno ejercicio de sus derechos.
3. Tener título de licenciado en derecho expedido legalmente.
4. Gozar de buena reputación.

5. No haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año.

Por su parte, la normatividad que sobre carrera judicial ha emitido el Consejo de la Judicatura Federal se ha ocupado de establecer ciertos requisitos que, sin estar previstos en norma legal alguna (en sentido material y forma), resultan igualmente obligatorios.

Dentro del conjunto de normas emitidas por el Consejo de la Judicatura Federal a efecto de regular lo relativo a la carrera judicial se encuentra el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la Carrera Judicial y las Condiciones de los Funcionarios Judiciales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de octubre de 2006, y el cual, en su parte conducente, indica:

Artículo 50. Para poder ser designado actuario de tribunal de circuito o juzgado de distrito se requiere lo siguiente:

- I. Ser de nacionalidad mexicana;
- II. Encontrarse en pleno ejercicio de sus derechos;
- III. Tener título de licenciado en derecho expedido legalmente;
- IV. Haber aprobado el examen de aptitud o de categoría superior;
- V. Gozar de buena reputación;
- VI. No haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año; y
- VII. Manifestar bajo protesta de decir verdad no estar inhabilitado para el ejercicio de un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Artículo 51. Para poder ser designado secretario de tribunal de circuito o juzgado de distrito se requiere lo siguiente:

- I. Ser de nacionalidad mexicana;
- II. Encontrarse en pleno ejercicio de sus derechos;
- III. Tener título de licenciado en derecho expedido legalmente;

- IV. Tener experiencia profesional mínima de tres años;
- V. Haber aprobado el examen de aptitud, la especialidad o el curso correspondiente;
- VI. Gozar de buena reputación;
- VII. No haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año; y
- VIII. Manifestar bajo protesta de decir verdad no estar inhabilitado para el ejercicio de un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Artículo 52. La experiencia profesional de tres años requerida para ser designado secretario de tribunal de circuito o de juzgado de distrito, se computará a partir de la fecha en que el aspirante haya aprobado su examen profesional para obtener título de licenciado en derecho, salvo en aquellos casos en que se satisfagan los siguientes requisitos:

- I. Que antes de titularse el aspirante haya laborado en órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación o en el Consejo, independientemente de la categoría que tenga o del cargo que desempeñe; debiendo tener, en cualquier caso, una antigüedad de cuando menos tres años; y
- II. Que el magistrado de circuito o juez de distrito solicitante manifieste que el aspirante a ocupar la plaza posee práctica profesional de más de tres años.

De la lectura del primero de los preceptos transcritos se desprende que para ocupar la plaza de actuario en un tribunal de circuito o juzgado de distrito se agregan dos requisitos que no están previstos de manera expresa en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a saber:

- Haber aprobado el examen de aptitud o de categoría superior.
- Manifestar bajo protesta de decir verdad no estar inhabilitado para el ejercicio de un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Por su parte, para ser secretario de juzgado de distrito o tribunal de circuito se requiere de manera adicional a los requisitos legales oportunamente indicados:

- Haber aprobado el examen de aptitud, la especialidad o el curso correspondiente.

- Manifestar bajo protesta de decir verdad no estar inhabilitado para el ejercicio de un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Es de llamar la atención que para esta categoría, uno de los requisitos legales, como la experiencia profesional requerida, se reduce de cinco a tres años, con lo que se modifica un requisito establecido por el legislador a través de un acuerdo general.

Por otro lado, si bien el citado Acuerdo General contiene algunos requisitos adicionales a los legales para aspirar a ocupar los cargos de secretario o actuario de tribunal de circuito o juzgado de distrito, no menos cierto es que resulta necesario analizar la razonabilidad de dichos requisitos y su fundamento o motivación.

Como se ha indicado, los requisitos que de manera adicional a la ley establece el Consejo de la Judicatura Federal para aspirar a las categorías en comento son sustancialmente dos: 1) aprobar un examen y 2) manifestar bajo protesta de decir verdad no estar inhabilitado para el ejercicio de un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Por principio de cuentas, es de indicar que la regulación relativa a la carrera judicial evidentemente es una de las facultades que tiene el Consejo de la Judicatura Federal, lo cual puede hacer mediante acuerdos generales en ejercicio de la facultad constitucional que para ello tiene.

Sin embargo, se insiste que el ejercicio de tal potestad no debe efectuarse de manera excesiva, dejando de atender el contenido de diversas normas legales emitidas por los órganos facultados para ello, puesto que en la concepción iuspositivista ello implica que la jerarquía normativa no se respeta, lo que acarrea, desde el punto de vista constitucional, la inobservancia de la ley suprema al no atenderse a las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

En el caso, el requisito adicional, consistente en la aprobación de un examen de aptitud para ambas categorías, no resulta en realidad un requisito que por sí mismo sea gravoso o innecesario si se considera que lo que se busca en el personal que imparta justicia es la profesionalización, la cual se obtiene al establecer como requisito un examen de tal categoría en donde se puedan reflejar de manera objetiva los conocimientos y capacidades del aspirante.

Dicho de otro modo, el que las personas que aspiran a ocupar alguna de las categorías en comento deban presentar un examen de aptitud para dicha categoría no es inadecuado si se considera que el fin pretendido es la profesionalización de quienes aspiren a ocupar tales cargos, y al ser la aplicación de exámenes de aptitud una forma objetiva de valorar tal aspecto, ese requisito adicional se justifica para cumplir el objetivo que se pretende.

La problemática que en realidad se presenta en torno a dicho requisito la constituyen los requisitos que deberán cubrirse para la práctica de tal examen, dado que se establecen requisitos adicionales a un requisito que ya en sí mismo era adicional, lo que vuelve más complicado el que cualquier persona pueda aspirar a estos cargos.

Para comprender lo anterior, resulta conveniente tener presente el contenido de la normatividad aplicable a los exámenes que como requisito adicional se imponen, los cuales están contenidos en el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la Carrera Judicial y las Condiciones de los Funcionarios Judiciales del modo siguiente:

Artículo 59. Los exámenes de aptitud serán aplicados por el Instituto, de conformidad con las disposiciones de su propio reglamento.

Artículo 60. Los exámenes de aptitud para secretario se practicarán, previa convocatoria, a las personas que propongan los titulares o que demuestren haber acreditado el Curso para Actuario y que reúnan los requisitos previstos en los artículos 51 y 52 de este Acuerdo.

Artículo 61. Los exámenes de aptitud para actuario se practicarán, previa convocatoria, a las personas que reúnan los requisitos previstos en el artículo 50 de este Acuerdo.

Artículo 62. La propuesta de examen para el cargo de secretario o actuario deberá acompañarse de los documentos que acrediten que el aspirante cumple con los requisitos que establecen la Ley y este Acuerdo para ser designado en el cargo.

De no acreditar el examen, los aspirantes para secretario y actuario, podrán inscribirse para sustentar subsecuentes exámenes.

En el caso de que una persona reprobara el examen tres veces, no podrá presentar otro, sino un año después de sustentado el último.

Artículo 63. El acreditamiento de la especialidad y del curso para Secretarios, recibidos en la modalidad presencial, se homologan a la aprobación del examen de aptitud para secretario.

Artículo 64. Los exámenes de aptitud deberán ser aprobados por el Comité Académico y se practicarán regularmente, cada tres meses, en la sede central y en las extensiones del Instituto que determine el director general. En casos urgentes, cuando se justifique la evaluación, a criterio del director general, los exámenes podrán practicarse de manera extraordinaria en la sede del Instituto.

Artículo 65. Los exámenes de aptitud, en todo caso, deberán evaluar las habilidades, conocimientos y aptitudes básicas, especificados en el plan de estudios de la especialidad, debiéndose elaborar de forma tal que los aspirantes demuestren su capacidad para elaborar proyectos de resoluciones judiciales.

De la lectura de los preceptos referidos se tiene que para aspirar a la categoría de secretario de juzgado de distrito o de tribunal de circuito, además de los requisitos legales que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los contenidos en el Acuerdo General en comento, deberá realizarse previamente un examen de aptitud, cuyo requisito de presentación es ser propuesto por el titular de algún órgano jurisdiccional federal o haber acreditado el curso para actuario.

Ahora bien, tal requisito para tener derecho a la presentación del examen a la categoría de secretario no parece irracional; sin embargo, debe considerarse que en términos de lo contenido en dicho Acuerdo General, las opciones son dos:

- a) Se aprobó previamente el examen del curso de actuarios, o
- b) Se conoce a algún titular de órgano jurisdiccional federal que otorga su propuesta favorable.

Respecto de la primera opción, para poder realizar el examen del curso de actuarios se requiere contar con los requisitos establecidos en el artículo 50 del Acuerdo General en comento (conforme al artículo 55 del propio Acuerdo), esto es, para aspirar a la categoría de secretario se requiere haber aprobado el examen correspondiente al curso de la categoría inferior, por lo que se agrega como requisito la aprobación del curso básico de actuario.

Éstos son sólo los requisitos adicionales que a través de los acuerdos generales ha impuesto el Consejo de la Judicatura Federal para acceder a las categorías de secretario y actuario de juzgado de distrito o tribunal de circuito; en cambio, en lo relativo a las categorías superiores la regulación que encontramos ha sido aún más minuciosa.

A efecto de corroborar tal afirmación, conviene referir de manera ejemplificativa el Tercer Concurso de Oposición libre para la designación de jueces de distrito, el cual, en la convocatoria emitida por el Consejo de la Judicatura Federal, establece como requisitos los siguientes:

SEGUNDO. PARTICIPANTES Y REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR. En el concurso podrán participar los aspirantes que reúnan los siguientes requisitos:

- 1) Que al día de la publicación de esta convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, cumplan con lo establecido en el artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como por el Acuerdo General 44/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, para ocupar el cargo de juez de distrito; y

2) Tener un mínimo de tres años de experiencia jurisdiccional. Este requisito no se aplica a los defensores y asesores pertenecientes al Instituto de la Defensoría Pública del Poder Judicial de la Federación, a los servidores públicos con funciones de asesoría jurídica a mandos superiores, ni a los académicos con plaza de docencia o investigación de universidades públicas o privadas, en activo.

...

Del contenido de dicha convocatoria se tiene que los requisitos que se deben cubrir para aspirar a concursar a la categoría de juez de distrito son los siguientes:

1. Cumplir con los requisitos del artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esto es:
 - a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no se adquiriera otra nacionalidad.
 - b) Estar en pleno ejercicio de sus derechos.
 - c) Ser mayor de treinta años.
 - d) Contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente, un mínimo de cinco años de ejercicio profesional.
 - e) Gozar de buena reputación.
 - f) No haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año.
2. Para ocupar el cargo de juez de distrito cumplir con los requisitos contenidos en el Acuerdo General 44/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, esto es:
 - a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento y que no se adquiriera otra nacionalidad.
 - b) Estar en pleno goce de sus derechos.

- c) Ser mayor de treinta años.
 - d) Tener título de licenciado en derecho expedido y registrado legalmente y cédula profesional expedida por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública.
 - e) Un mínimo de cinco años de ejercicio profesional.
 - f) Tener un mínimo de tres años de experiencia jurisdiccional. Este requisito no se aplica a los defensores y asesores pertenecientes al Instituto de la Defensoría Pública del Poder Judicial de la Federación, a los servidores públicos con funciones de asesoría jurídica a mandos superiores, ni a los académicos con plaza de docencia o investigación de universidades públicas o privadas, en activo.
 - g) Gozar de buena reputación.
 - h) No haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año.
3. Tener un mínimo de tres años de experiencia jurisdiccional. Este requisito no se aplica a los defensores y asesores pertenecientes al Instituto de la Defensoría Pública del Poder Judicial de la Federación, a los servidores públicos con funciones de asesoría jurídica a mandos superiores, ni a los académicos con plaza de docencia o investigación de universidades públicas o privadas, en activo.

Así, se observa que dentro de los requisitos que se exigen para ocupar el cargo de juez de distrito destaca (por el hecho de no ser un requisito establecido en la Ley Orgánica) el tener al menos tres años de experiencia jurisdiccional.

Y el panorama es el mismo para el caso de los magistrados de circuito. Por ejemplo, la convocatoria para el Tercer Concurso de Oposición Libre para la designación de magistrados de circuito establece lo siguiente:

SEGUNDO. PARTICIPANTES Y REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR. En el concurso podrán participar los aspirantes que reúnan los siguientes requisitos:

- 1) Que al día de la publicación de esta convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, cumplan con lo establecido en el artículo 106 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como por el Acuerdo General 45/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, para ocupar el cargo de magistrado de circuito; y
- 2) Práctica profesional y experiencia jurisdiccional en la segunda instancia de cuando menos cinco años.

Así, es evidente que para la categoría de magistrado de circuito, adicionalmente a los requisitos que conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación deben satisfacerse, el aspirante deberá tener práctica profesional en la segunda instancia de cuando menos cinco años. Lo anterior se corrobora con la lectura del Acuerdo General 45/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta el Capítulo I del Título Séptimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por el que se establecen los Lineamientos Generales para la Celebración de Concursos de Oposición Libres para la Designación de Magistrados de Circuito, en cuyo artículo 5o. se establece:

Artículo 5o. Podrán participar en un concurso para la categoría de Magistrado, los aspirantes que reúnan los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento y que no adquiera otra nacionalidad;
- b) Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- c) Ser mayor de treinta y cinco años;
- d) Gozar de buena reputación;
- e) No haber sido condenado por delito intencional, con sanción privativa de libertad mayor de un año;

f) Tener título de licenciado en derecho expedido legalmente y cédula profesional expedida por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública; y

g) Práctica profesional y experiencia jurisdiccional en la segunda instancia de cuando menos cinco años.

Vale señalar que los acuerdos generales 44/2007 y 45/2007 a que se refieren las convocatorias citadas fueron abrogados, el primero mediante el diverso Acuerdo General 83/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta el Capítulo I del Título Séptimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por el que se establecen los Lineamientos Generales para la Celebración de Concursos de Oposición Libres para la Designación de Jueces de Distrito, y el segundo por el Acuerdo General 8/2009 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta el Capítulo I del Título Séptimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por el que se establecen los Lineamientos Generales para la Celebración de Concursos de Oposición Libre para la Designación de Magistrados de Circuito, los cuales, en la parte que interesan, señalan:

ACUERDO GENERAL 83/2008

Artículo 2o. El perfil del juez, conforme a las disposiciones contenidas en el artículo 100 de la Constitución y las relativas de la Ley, se integran con:

I. Los requisitos que establece el artículo 108 de la Ley y no haber sido inhabilitado como servidor público en la forma y términos que determina el título cuarto de la Constitución;

II. Cinco años de experiencia profesional, en actividades del ámbito jurídico, anteriores a la fecha de publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación;

...

ACUERDO GENERAL 8/2009

Artículo 2o. El perfil del magistrado de circuito, conforme a las disposiciones contenidas en el artículo 100 de la Constitución y las relativas de la Ley, se integra con:

I. Los requisitos que establece el artículo 106 de la Ley y no haber sido inhabilitado como servidor público en la forma y términos que determina el título cuarto de la Constitución;

II. Cinco años de experiencia profesional, como mínimo, en actividades del ámbito jurídico;

III. Experiencia jurisdiccional en segunda instancia, en la elaboración de proyectos de resolución, de cuando menos cinco años, o experiencia académica como docente o investigador de cuando menos diez años, anteriores a la fecha de publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación;

...

Esto es, conforme la normativa vigente, para aspirar a ser juez de distrito o magistrado de circuito se requiere contar con cinco años de experiencia profesional, con lo que se subsanó la irregularidad que antaño existía, pero ello no excluye que en algunos concursos como los mencionados se estableció un requisito distinto al previsto en la ley.

De lo hasta ahora expuesto se sigue que para las categorías de juez de distrito y magistrado de circuito, el Consejo de la Judicatura ha establecido a través de acuerdos generales algunos requisitos adicionales no previstos en ninguna norma emitida por el Congreso de la Unión, sino que ello lo ha hecho en ejercicio de lo que en el presente trabajo hemos denominado la facultad normativa del Consejo de la Judicatura Federal.

Sin embargo, lo que debe subrayarse es lo relativo a los requisitos que el Poder Constituyente, en ejercicio de la soberanía de la que es investido, ha impuesto para ocupar alguno de los cargos máximos del ordenamiento jurídico mexicano: ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En efecto, conforme al texto constitucional (artículo 95) los requisitos para ocupar tan digno cargo son los siguientes:

Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

VI. No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún estado o jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Expuesto lo anterior, conviene cuestionarse ¿por qué para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los requisitos establecidos, no por un órgano administrativo como el Consejo de la Judicatura Federal, sino por el propio Poder Constituyente, son mínimos frente a los requisitos que el aludido Consejo ha establecido en acuerdos generales para ocupar cargos que jerárquicamente se encuentran por debajo?

Ésta, sin duda alguna, resulta una pregunta difícil de responder. Uno de los motivos aparentes es que el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene un lado jurisdiccional en cuanto a la labor a desarrollar, y por otra parte consiste en un trabajo político, ya que precisamente es un grupo de poder

integrado por los partidos políticos quien designa a tan importantes impartidores de justicia.

Pero ello no es una causa suficiente para justificar la diferencia de requisitos, puesto que toda decisión que tome cualquier juzgador, sin duda, puede ser justificada o desacreditada con matices políticos.

Al respecto cabría reflexionar si las personas que revisarán en última instancia las determinaciones de los jueces de distrito y magistrados de circuito, esto es, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, requieren una regulación tan excesiva —ya no digamos absurda— en donde se exija experiencia jurisdiccional de algún tipo.

En virtud de que la finalidad del presente trabajo no es justificar o desacreditar los argumentos que para ello existen, sino evidenciar el uso excesivo que a través de la facultad normativa se ha generado por parte del Consejo de la Judicatura Federal, nos quedaremos únicamente con la siguiente reflexión: ¿Acaso no son igualmente capaces tanto una persona que cumple con los excesivos requisitos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y normativa ya indicada (esto es, cubriendo requisitos más allá de lo establecido en la ley), como quien lo hace en atención a lo establecido en la Constitución Federal para ocupar el cargo de ministro (es decir, no contar con experiencia judicial)?

La respuesta es evidente: la capacidad no dependerá de si se tiene o no experiencia jurisdiccional de algún tipo, pues existen múltiples casos de altos servidores públicos del Poder Judicial de la Federación que teniendo toda una vida de experiencia en la impartición de justicia, sus determinaciones dejan mucho que desear, en tanto que personas que no han tenido esa oportunidad en la impartición de justicia poseen ideas novedosas y en muchos casos una visión más amplia de la realidad jurídica y social, lo que se considera más necesario que tener esa experiencia jurisdiccional en muchos casos.

El establecimiento de requisitos adicionales a los establecidos en la Ley para la designación de jueces de distrito, magistrados de circuito y secretarios y actuarios, en los términos apuntados y en razón de la naturaleza misma de tales requisitos, lleva implícito, sin duda alguna, un afán de profesionalización en la impartición de justicia, pero igualmente se convierte en un argumento para que se realicen duras críticas encaminadas a evidenciar si lo que se busca es que se forme un círculo tan cerrado hacia los gobernados en donde únicamente los integrantes del Poder Judicial de la Federación y sus allegados sean los únicos que puedan tener la oportunidad de desarrollarse profesionalmente y contribuir en la impartición de justicia a nivel federal; aspecto que al menos en la designación de ministros no se evidencia, dado lo amplio de los requisitos.

4. ALGUNOS CRITERIOS INTERESANTES EN MATERIA DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE CIERTOS ASUNTOS FIJADOS POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Otro ejemplo de los excesos en que se ha incurrido en el ejercicio de la facultad normativa otorgada constitucionalmente al Consejo de la Judicatura Federal lo encontramos en aspectos competenciales, los cuales indudablemente quedan fuera de las funciones administrativas que competen a dicho órgano.

En efecto, la competencia es uno de los elementos de la jurisdicción que implica la delimitación por materia, territorio, cuantía o grado, para conocer de un asunto, y a efecto de otorgar seguridad jurídica a los justiciables, es necesario que ésta se encuentre prevista de manera clara en una norma.

Sin embargo, en ciertos casos, como el que se comentará, el Consejo de la Judicatura Federal ha establecido algunos criterios que, lejos de dar seguridad jurídica a los justiciables, generan conflictos en la impartición de justicia.

Tal es el caso de los amparos que con motivo de la abrogación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la entrada en vigor de un nuevo ordenamiento se presentaron durante 2007.

Respecto de dichos amparos, debe señalarse que ésta fue la primera ocasión en que el juicio de garantías fue promovido de manera masiva por parte de los gobernados, ya que el número de los asuntos superó las doscientas mil demandas de amparo en contra del nuevo ordenamiento legal. Esto motivó que se presentara un primer problema para los justiciables, consistente en determinar qué juez de distrito era competente para conocer de los asuntos, pues la norma era de carácter administrativo, pero la aplicación de la misma derivaba de una relación de trabajo.

Así, en los lugares en que existía competencia por cuestión de materia, muchas demandas fueron presentadas en los juzgados de distrito en materia administrativa, y otras tantas en los juzgados de distrito en materia del trabajo, lo que motivó que algunos juzgadores se declarasen incompetentes para conocer de esos asuntos y los remitieran a los jueces que estimaban competentes, a reserva de que se aceptara o no la competencia declinada.

Con independencia de las complicaciones que se presentaron para la admisión de esas demandas, el aspecto que interesa para el presente trabajo radica en que los órganos que admitieron las demandas no fueron quienes dictaron las sentencias correspondientes, ya que para tal efecto el Consejo de la Judicatura Federal creó órganos jurisdiccionales especiales, quienes serían los encargados de resolver tales asuntos.

En efecto, mediante el Acuerdo General 18/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la denominación, residencia, competencia, jurisdicción territorial, domicilio y fecha de inicio de funcionamiento del Juzgado de Distrito Auxiliar con competencia en toda la República y residencia en el Distrito Federal, se creó un primer Juzgado de Distrito que resolvería los asuntos

relacionados con la inconstitucionalidad de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, según lo establecido en el artículo cuarto de dicho acuerdo, el cual señala:

CUARTO. Los asuntos que a la fecha de entrada en vigor de este acuerdo se encuentren en trámite o con audiencia celebrada, en los diversos juzgados de Distrito de la República, relacionados con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de marzo de dos mil siete, deberán remitirse para la continuación de su sustanciación y resolución al Juzgado de Distrito Auxiliar.

De igual modo, mediante el Acuerdo General 34/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal se creó un segundo Juzgado de Distrito Auxiliar, al cual, en términos del artículo primero de dicho Acuerdo General, se le otorgó la misma competencia que a su homólogo.

De lo hasta ahora expuesto, pareciera que los referidos juzgados de distrito auxiliares se asemejan en gran medida a los anteriores juzgados de distrito itinerantes, o que incluso éstos tomaron el lugar de aquéllos. Sin embargo, se presentan algunos aspectos interesantes como su creación de manera posterior a la promoción de los juicios de amparo en contra de la citada ley, por lo que podría estimarse que se está en presencia de órganos jurisdiccionales especiales, los cuales están prohibidos por el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Otro aspecto que se agrega y que resulta por demás interesante es la competencia que se les otorgó a dichos juzgados auxiliares para conocer de determinados asuntos, a diferencia de los juzgados de distrito itinerantes —a quienes la competencia no se les limitó en razón de algún tema, pues tenían la misma competencia que un juzgado de distrito mixto, por lo cual podían conocer de cualquier tipo de asunto que les fuera remitido—.

Sin embargo, el aspecto más interesante en torno a estos juzgados de distrito auxiliares radicó en la competencia que el Consejo de la Judicatura Federal

les otorgó estableció para el conocimiento de las revisiones interpuestas en contra de las sentencias dictadas por los órganos en comento.

Originalmente, la competencia para conocer de los recursos de revisión interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los juzgados de distrito auxiliares se otorgó a los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Sin embargo, el Consejo de la Judicatura, bajo el argumento de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había fijado criterio en torno a la constitucionalidad de la norma reclamada, y para evitar el retardo en la administración de justicia, consideró necesario reformar los acuerdos por los que se crearon dichos órganos auxiliares en lo relativo a la competencia para conocer de los recursos interpuestos en contra de las sentencias de amparo, y emitió el diverso Acuerdo General 50/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma y adiciona los puntos quinto del Acuerdo General 18/2007 y sexto del Acuerdo General 34/2007, ambos del propio Pleno; ordena el reparto de los asuntos que se encuentren en trámite en los Tribunales Colegiados Quinto y Décimo en Materia de Trabajo del Primer Circuito, y fija nuevas reglas para el turno de los asuntos en los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito, para que el punto quinto del Acuerdo General 18/2007 y sexto del Acuerdo General 34/2007 quedaran del modo siguiente:

QUINTO. Los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito conocerán de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las sentencias de fondo que dicte el Juzgado Primero de Distrito Auxiliar, en los juicios de amparo vinculados con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de marzo de dos mil siete.

De los otros recursos que se lleguen a interponer en contra de las determinaciones y resoluciones que dicte el Juzgado de Distrito Auxiliar seguirán conociendo hasta su resolución los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 17 constitucional.

SEXTO. Los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito conocerán de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las sentencias de fondo que dicte el Juzgado Segundo de Distrito Auxiliar, en los juicios de amparo vinculados con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de marzo de dos mil siete.

De los otros recursos que se lleguen a interponer en contra de las determinaciones y resoluciones que dicte el Juzgado de Distrito Auxiliar seguirán conociendo hasta su resolución los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 17 constitucional.

Con el Acuerdo de reformas en comento se estableció una nueva regla para determinar la competencia de los tribunales colegiados al conocer de los recursos de revisión en contra de las sentencias de amparo en donde se hubiera reclamado la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual se determina en razón del sentido de la misma sentencia.

En efecto, conforme a la reforma en comento, cuando hubiera un pronunciamiento de fondo en la sentencia de amparo dictada por el Juzgado de Distrito Auxiliar, serían competentes para conocer del recurso de revisión los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en tanto que del resto de recursos interpuestos durante la secuela procesal de esos juicios conocerían los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, y así como cuando no existiera un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la norma reclamada.

La anterior regla fue analizada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 10/2009, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXIX, de febrero de 2009, página 445, que indica:

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA LAS RESOLUCIONES QUE NO SE REFIERAN AL FONDO, DICTADAS POR LOS JUECES DE DISTRITO AUXILIARES, EN LOS JUICIOS DE AMPARO VINCULADOS CON LA LEY DEL ISSSTE. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIA

ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. De conformidad con los Acuerdos Generales 18/2007 y 34/2007, reformados mediante los puntos primero y segundo del Acuerdo General 50/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, la competencia de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito se limita al conocimiento de los recursos interpuestos contra las determinaciones y resoluciones de los Jueces de Distrito Auxiliares, en los juicios de amparo donde se impugne la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, distintas de las sentencias de fondo, pues en este último caso, la competencia corresponde a los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del propio Circuito, acorde al criterio que al respecto ha sustentado el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La regla de competencia establecida en los acuerdos generales en comento, a nuestro parecer, es contraria a lo establecido en el artículo 16 constitucional, ya que, conforme a tal precepto, la fundamentación de la competencia es un requisito de todo acto de autoridad, y en razón del principio de legalidad, la competencia necesariamente debe estar prevista en una ley formal y materialmente.

La competencia, en concepto de Hugo Alsina, es “la aptitud del juez para ejercer su jurisdicción en un caso determinado”,⁵¹ por lo que, a efecto de que los gobernados tengan plena certeza de que ese juzgador tiene facultades para resolver el asunto correspondiente, es necesario que sea el legislador quien establezca en una norma jurídica la competencia.

En efecto, el principio de legalidad, en relación con el principio de jerarquía normativa, implica que el legislador debe establecer en una ley los aspectos que de manera genérica están contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, el artículo 104 constitucional señala de forma general los asuntos que serán competencia del Poder Judicial de la Federación, por lo que corresponde al propio legislador establecer los supuestos más concretos en que

⁵¹ Alsina, Hugo, *Fundamentos del derecho procesal*, México, Editorial Jurídica Universitaria, 2003, vol. 4, p. 331.

los órganos jurisdiccionales federales tendrán competencia, como acontece en la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación, en donde se establece la competencia por grado y por materia para los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, así como las funciones concretas de cada uno de los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación.

Así, cuando la competencia no está prevista en una norma jurídica se crea inseguridad jurídica para los justiciables, pues desconocen si un juzgador tiene o no atribuciones para conocer y resolver determinada controversia.

Apoya lo anterior, en su parte conducente, la jurisprudencia número 2a./J. 34/2010 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y contenido son:

CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL CELEBRADO POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE SINALOA Y SUS ACUERDOS MODIFICATORIOS. SU INVOCACIÓN ES INSUFICIENTE PARA FUNDAR LA COMPETENCIA TERRITORIAL DEL SUBSECRETARIO DE INGRESOS DE LA SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS DE LA INDICADA ENTIDAD FEDERATIVA. La invocación de la cláusula segunda, fracción VIII, inciso e), del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Sinaloa, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de junio de 2006, así como de los Acuerdos por los que se modifica el citado Convenio, publicados en el indicado medio de difusión oficial el 11 de mayo de 2006, por virtud del artículo segundo transitorio del Convenio, y el 9 de junio de 2008, adminiculados con lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución estatal, no constituyen fundamento suficiente para acreditar la competencia territorial del subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Administración y Finanzas de esa entidad para emitir, entre otros actos, la orden de verificación de la legal importación vehicular, ya que además de lo asentado en tales ordenamientos y del contenido del artículo 41, fracción IX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Administración y Finanzas Estatal, *se requiere que el fundamento incluya lo dispuesto en el artículo 74 del Código Fiscal local, el cual establece que las autoridades estatales ejercerán su competencia en el territorio del Estado*, pues aun cuando las facultades de verificación vehicular son federales, quien las ejerce es una autoridad dependiente del Gobierno del

Estado de Sinaloa a quien le fueron delegadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, es aplicable la jurisprudencia P./J. 21/2009 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, abril de 2009, t. XXIX, página 5, que señala:

COMPETENCIA POR RAZÓN DE MATERIA. SI EL JUEZ DE DISTRITO QUE CARECE DE ELLA RESUELVE UN JUICIO DE AMPARO, TAL SITUACIÓN CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LAS REGLAS FUNDAMENTALES QUE NORMAN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO. La competencia de la autoridad es una garantía de legalidad y de seguridad jurídica derivada del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, es una cuestión de orden público, lo que aplicado al derecho procesal se traduce en la suma de facultades que la ley otorga al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios, cuya inobservancia conduce a declarar inválido lo resuelto por el juez incompetente. Por otra parte, de la interpretación sistemática de los artículos 107, fracción V y 94, párrafo sexto, constitucionales, se infiere que la competencia especializada por razón de materia de los juzgados de distrito está elevada a rango constitucional. En congruencia con lo anterior, se concluye que aquella competencia es un presupuesto de validez del proceso cuya infracción por los citados órganos jurisdiccionales al resolver un juicio de amparo sin tener competencia por razón de materia, se traduce en el desconocimiento de la voluntad del Constituyente y, por ende, de la del legislador que la desarrolla, lo que ocasiona que se violen las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo en perjuicio de las partes, porque se les sujeta a la determinación proveniente de una autoridad que prorroga indebidamente su competencia y resuelve un juicio específico sin tener facultades para ello, afectando directamente los derechos sustantivos de aquéllas.

De las jurisprudencias transcritas se desprende que en razón de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, la competencia de una autoridad para realizar determinado acto, necesariamente debe estar prevista en una ley y citarse en el acto de aplicación que se emita. Tal aspecto es igualmente exigible respecto de la competencia de las autoridades judiciales, máxime cuando se trata de autoridades que ejercen el control de la constitucionalidad, pues de no atenderse a dichas garantías, al menos materialmente, existe una violación de garantías.

En el caso analizado, el Acuerdo General 50/2008, si bien fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* y establece claramente la competencia para el conocimiento de los recursos de revisión, no puede estimarse que ese acto es susceptible de sustituir a una ley, pues no se está en presencia de un acto formal y materialmente legislativo, sino, en todo caso, de un acto materialmente legislativo pero formalmente administrativo, pues no proviene del órgano encargado de la creación de leyes.

Lo anterior pone de manifiesto que el Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de la facultad normativa que constitucionalmente le ha sido conferida, ha incurrido en la inobservancia de algunos principios constitucionales, ya que a través de los acuerdos generales ha dejado de atender no sólo aspectos que están previstos en diversos ordenamientos legales, sino que, de igual manera, no ha observado cabalmente el contenido de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los principios y derechos en ella contenidos, lo que es particularmente grave cuando algunos de esos principios y derechos han sido interpretados por el propio Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, no nos queda sino referir que una situación similar ha ocurrido con la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el ejercicio de la facultad normativa que constitucionalmente le ha sido otorgada, ya que a través de ésta, y bajo el argumento de que constituye un tribunal constitucional y de que busca agilizar cierto tipo de asuntos, ha emitido diversa normatividad que si se confronta con el texto constitucional, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, fácilmente podrá advertirse cómo a través de esta normatividad administrativa se dejan de atender diversas disposiciones legales, lo que sin duda alguna constituye una conducta mucho más grave si se considera que se trata del máximo órgano de impartición de justicia a nivel nacional y del intérprete supremo de la Constitución federal.

Así, con lo expuesto, queda evidenciado el abuso que en ejercicio de una facultad constitucional se ha producido —y lo que resulta peor— dentro del

sistema de control constitucional, considerando que conforme al criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 25/2004 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro “CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. EN CONTRA DE SUS DECISIONES ES IMPROCEDENTE EL AMPARO, AUN CUANDO SEA PROMOVIDO POR UN PARTICULAR AJENO AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”, los actos del Consejo de la Judicatura Federal no son atacables mediante juicio de amparo, dejando así en absoluto estado de indefensión a los gobernados frente a las violaciones constitucionales que uno de los órganos del Poder Judicial de la Federación comete; de ahí que estemos totalmente de acuerdo con las consideraciones formuladas en el voto particular que acompaña a la ejecutoria que motivó dicha resolución, las cuales se pueden consultar en el engrose de la contradicción de tesis 29/2003-PL entre las sustentadas por la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

PROPUESTA

En virtud de que el Consejo de la Judicatura Federal, en el ejercicio de la facultad normativa que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede incurrir en algunas violaciones a los derechos fundamentales de los gobernados, se considera apropiado que, previo a la emisión de Acuerdos Generales, se integren comisiones en las cuales participen juristas de diversos sectores jurídicos, a efecto de analizar los alcances generados por la normatividad a emitir, particularmente cuando ésta se vincula a aspectos relativos a la impartición de justicia.

La creación de este tipo de comisiones permitiría que los consejeros de la judicatura tengan un panorama más amplio, expuesto tanto por académicos, litigantes y juzgadores, sobre las posibles consecuencias de la normatividad a emitir y su impacto en los derechos de los justiciables, a fin de evitar que los Acuerdos Generales puedan vulnerar, directa o indirectamente, los derechos reconocidos por la Constitución Federal.

Además, la instauración de comisiones de tal naturaleza, propagaría la discusión jurídica y la difusión de las actividades propias de los juzgadores federales, a fin de dar a los gobernados un conocimiento mayor de la problemática interna del Poder Judicial de la Federación y su normatividad.

CONCLUSIONES

1. La función judicial se presenta, dentro del Estado moderno, como una de las más importantes encomiendas para éste, ya que tal función busca impartir justicia a los gobernados y la exacta aplicación de la ley.
2. Sin embargo, para que el ejercicio de la función judicial se desarrolle de la manera más objetiva y confiable posible es necesaria la existencia de un órgano que tenga facultades de administración, vigilancia y disciplina de los impartidores de justicia y de sus auxiliares, pues sólo así se logrará que el fin del derecho, es decir, la justicia, se torne en un valor alcanzable y no así en una mera ficción o utopía.
3. En el caso de México, el establecimiento del Consejo de la Judicatura Federal ha permitido mayor confiabilidad en la impartición de justicia y aunque se sigue cuestionando sobre su integración, sus funciones están claramente establecidas a nivel constitucional y legal.
4. En el Estado de derecho, el cumplimiento de la ley tanto por parte de los gobernados como por parte de las autoridades se perfila como uno de los pilares fundamentales que exige el respeto a las normas legales que rigen en un Estado determinado, incluyendo evidentemente las garantías individuales que todo individuo tiene y entre las que se encuentran las de seguridad jurídica y legalidad, las cuales en forma conjunta implican el debido cumplimiento de las normas jurídicas en respeto a los derechos de los individuos.
5. Asimismo, el control de la Constitución trae consigo la implicación de que todo acto de autoridad, a efecto de respetar la norma suprema, debe ser susceptible de revisión frente al texto fundamental, sin que existan actos no revisables que entrañen la posibilidad de una excepción a dicho control de vital importancia para cualquier Estado democrático.
6. Las facultades del Consejo de la Judicatura Federal establecidas a nivel constitucional implican sustancialmente la administración, vigilancia y

disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es decir, de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, para lo cual cuenta con la posibilidad de emitir acuerdos generales, cuya única limitante radica en que los mismos regulen aspectos relacionados con las facultades con las que cuenta dicho órgano colegiado.

7. Sin embargo, no es aceptable que bajo el argumento de regular cuestiones propias de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación en ejercicio de una facultad constitucional, como lo es la emisión de acuerdos generales, se dejen de atender mandatos constitucionales y legales. En este sentido, no resulta jurídicamente válido que a través de acuerdos generales, el Consejo de la Judicatura Federal regule aspectos que pudieran implicar la contravención a normas constitucionales y legales, pues con ello, además, se vulneran garantías individuales y principios generales de derecho como la jerarquía normativa.
8. Derivado de lo anterior, no compartimos el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a la improcedencia del juicio de amparo contra actos emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal, dado que en el caso de que éste emita algún acto notoriamente inconstitucional, el que lo haga en ejercicio de una potestad constitucional, no excluye la subsistencia, en el fondo, de contravenciones a la norma fundamental, por lo cual se estima conveniente que previo a la emisión de acuerdos generales por parte del Consejo en comento exista una Comisión integrada por personas de diversos sectores jurídicos de la población en donde se analicen los alcances generados por la normatividad a emitir, particularmente cuando ésta se vincula a aspectos relativos a la impartición de justicia y no así en cuestiones que son absolutamente propias del Poder Judicial (como lo serían las adquisiciones que para éste se realizan).

BIBLIOGRAFÍA

- 1) **AGUILAR MORALES**, Luis María. *Breve apunte sobre la naturaleza jurídica de los acuerdos generales emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal*. En revista del Instituto de la Judicatura Federal. México, Consejo de la Judicatura Federal, número 22, 2007, pág.11- 19.
- 2) **ALSINA**, Hugo. *Fundamentos del Derecho Procesal*, Vol. 4. Serie Clásicos de la teoría General del proceso, Editorial Jurídica Universitaria, México, 2003
- 3) **ARISTÓTELES**. *La Política*, Libro VI, capítulos XI, XII y XIII.
- 4) **ARAIZA ARREYGUE**, Carlos Alberto. *La deficiente regulación de los periodos vacaciones de los Tribunales Colegiados de Circuito y sus consecuencias*. Tesis para obtener el grado de licenciado en derecho. Asesor Lic. Adín de León Gálvez. México, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003
- 5) **CABRERA ACEVEDO**, Lucio. *Los Tribunales Colegiados de Circuito*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001.
- 6) **CARPISO MAC GREGOR**, Jorge. *Otra reforma constitucional: La subordinación del Consejo de la Judicatura Federal*. México, Revista Cuestiones Constiucionales, número 2, sección de comentarios legislativos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- 7) **CASTRO Y CASTRO**, Juventino. *El Ministerio Público en México*. México, Porrúa, 2002, 12ª ed. p. 147.
- 8) **CHAVEZ CASTILLO**, Raúl. *El Consejo de la Judicatura Federal, Mitos y Realidades*. México, Porrúa, 2008.
- 9) **COSSIO DÍAZ**, José Ramón. *Bosquejos Constitucionales*. México, Porrúa, 2004.
- 10)----- *Las atribuciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia*. Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.
- 11) **COSSIO DÍAZ**, José Ramón y **PÉREZ DE ACHA**, Luis, Compiladores. *La defensa de la Constitución*. México, Fontamara, 1997.
- 12) **COVIAN ANDRADE**, Miguel. *Teoría Constitucional*. México, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, A.C. 2ª ed., 2000.
- 13) **DALLA VIA**, Alberto Ricardo. *Teoría Política y Constitucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- 14) **ESQUIVEL OBREGON**, Toribio. *Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano*. México, Porrúa, Tomo I, 2ª ed., 1984.

- 15) **FIX ZAMUDIO**, Héctor, y **COSSIO DIAZ**, José Ramón. *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- 16) **FIX ZAMUDIO**, Héctor, y **FIX FIERRO**, Héctor. *El Consejo de la Judicatura Federal*. Cuadernos para la reforma de la justicia número 3. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- 17) **GARCIA MAYNEZ**, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. México, Porrúa, 49ª ed. 1998.
- 18) **KELSEN**, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. México, Porrúa, 9ª ed. 1997..
- 19) **MELGAR ADALID**, Mario. *Reformas al Poder Judicial*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- 20) **MORALES SANTACRUZ**, Miguel Ángel. *Facultades Administrativas del Consejo de la Judicatura*. Reforma judicial. Revista mexicana de justicia, número 1, sección del poder judicial su normatividad y función. 2003.
- 21) **MORINEAU IDUARTE**, Martha, y otro, *Derecho Romano*. México, Harla, 3ª ed., 1997.
- 22) **PALLARES**, Eduardo. *Que es una Constitución*. México, Fontamara, 2000.
- 23) **QUISBERT**, Ermo. *¿Qué es una Constitución Política del Estado?*, La Paz, Bolivia, Centro de Estudios de Derecho, 2007.
- 24) **SALDAÑA HARLOW**, Adalberto. *El estado de derecho a principios del Siglo XXI*, México, ed. Itaca, 2003.
- 25) **SANCHEZ BRINGAS**, Enrique. *Derecho Constitucional*. México, Porrúa, 2ª ed, 1997.
- 26) **SILVA HERZOG MÁRQUEZ**, Jesús. *Esferas de la democracia*. Cuadernos de la Divulgación de la cultura democrática, México, Instituto Federal Electoral, 2001.
- 27) **TENA RAMIREZ**, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 32ª ed, 1998.
- 28) ----- Leyes Fundamentales de México 1808-1973, México, Porrúa, 5ª ed. 1973.
- 29) **VALADÉS**, Diego. *Política y Derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª ed, 1994.
- 30) **VARIOS**. *Memorias del Ciclo de mesas redondas conmemorativas del aniversario del Consejo de la Judicatura Federal*. México, Consejo de la Judicatura Federal. Ciclo de mesas redondas conmemorativas del octavo aniversario, 2003.
- 31) **VALLS HERNÁNDEZ**, Sergio Armando. *Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia*. México, Porrúa, 2002.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

3. Ley de Amparo.
4. Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal número 9/95.
5. Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal número 19/2007
6. Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal número 35/2003
7. Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal número 75/2003
8. Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal número 18/2007
9. Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal número 44/2007

OTROS

- Disco óptico IUS 2009, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. España, Espasa, 21ª ed. 2001.