

LAS ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

José Ramón COSÍO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Las funciones del orden jurídico y las atribuciones.*
III. *Los órganos jurisdiccionales.*
IV. *Las atribuciones jurisdiccionales de los órganos jurisdiccionales.*
V. *Las atribuciones legislativas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia.*

I. Introducción

El propósito de este trabajo es presentar una clasificación de las atribuciones legislativas que el orden jurídico mexicano confiere al tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cuando se habla de los órganos jurisdiccionales, normalmente se efectuó una identificación excluyente entre ellos y una sola de las competencias que tienen atribuidas, por ejemplo, las jurisdiccionales. A partir de ese punto de vista, pareciera que los órganos denominados jurisdiccionales únicamente tienen conferidas tal tipo de atribuciones, de lo cual deriva su erróneo entendimiento.

Siguiendo el pensamiento de Hans Kelsen, nos proponemos analizar las atribuciones legislativas de la Suprema Corte. A tal efecto, y de manera sumamente breve, dados los límites asignados para este trabajo, procederemos a identificar las funciones del orden jurídico y las atribuciones que con ellas puedan relacio-

narse, para luego referirnos ya a las atribuciones legislativas conferidas al Pleno de la Suprema Corte.

II. Las funciones del orden jurídico y las atribuciones

Desde sus primeras obras, Kelsen distinguió dos funciones del orden jurídico: por una parte, la función de creación, es decir, el conjunto de actos orgánicos mediante los cuales se establecen normas de carácter general que otro órgano ha de cumplir, y, por otra parte, la función de aplicación, relativa a los actos mediante los cuales un órgano individualiza la norma establecida por otro. Kelsen denominó *legislación* a la función creadora de normas generales, y *jurisdiccional* a la función de aplicación.¹ Ahora bien, si se parte, como lo hace Kelsen, del carácter coactivo del orden jurídico, la función de aplicación o jurisdiccional únicamente puede significar la preparación o la realización del acto coactivo. En otras palabras, si el orden jurídico se caracteriza por ser coactivo, y la función de aplicación equivale a una individualización sucesiva de los supuestos normativos generales, tal individualización habrá de concluir con una norma individualizada cuyo contenido habrá de ser un acto coactivo en contra de quien hubiere realizado su supuesto de aplicación.²

La distinción apuntada por Kelsen entre las funciones del orden jurídico es eminentemente funcional, puesto que al hablarse de legislación o de jurisdicción únicamente se caracterizan procesos normativos (de creación o de aplicación), sin ser necesario que ciertos contenidos específicos deban establecerse mediante uno u otro proceso.

Cualquier proceso de creación de normas generales, con independencia del órgano que las cree, de los contenidos que de él resulten o del proceso que se hubiere seguido, será adscribible a la función legislativa. Igualmente, cuando se prepare o realice un acto coactivo, independientemente del órgano, del procedimiento o de su modalidad específica (pena o ejecución), habrá de considerarse comprendido dentro de la atribución jurisdiccional.

Sostener un criterio eminentemente formal permite, de por sí, dejar de lado la errónea mecánica identificación entre órgano y atribución. En otras palabras, a partir de ese criterio funcional, resulta posible entender que el presidente de la

1 Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Ed. Nacional, 1979, pp. 305-306.

2 *Idem*, p. 311.

República pueda establecer válidamente reglamentos (artículo 89 constitucional, fracción I), o el Congreso de la Unión llevar a cabo funciones jurisdiccionales en materia de juicio político (artículo 109 constitucional), o el Pleno de la Suprema Corte crear normas generales (artículo 94 constitucional, párrafo sexto).

La distinción entre las funciones del orden jurídico, además, de provenir del mencionado criterio formal, únicamente está expuesto en términos de posibilidad normativa dentro de un orden jurídico. Siendo los órdenes jurídicos dinámicos, los mismos se caracterizan por constituirse a través de sucesivos actos de creación/aplicación, actos que han de ser establecidos por órganos estatales. Dado que los órganos estatales actúan necesariamente dentro de un orden normativo, la creación o aplicación que lleven a cabo ha de venir determinada por normas. Las distintas posibilidades de creación o aplicación que a cada uno de los órganos confiere el orden jurídico, pueden ser denominadas como atribuciones. Pudiendo postularse respecto del orden jurídico una función legislativa y otra jurisdiccional, y toda vez que las atribuciones son las posibilidades concretas conferidas en favor de los distintos órganos estatales, resulta que las atribuciones de éstos pueden ser, en principio, o jurisdiccionales o legislativas. Atribuciones jurisdiccionales son todas aquellas mediante las cuales los órganos del Estado establecen válidamente actos de preparación o realizan el acto coactivo, y atribuciones legislativas aquellas mediante las cuales crean normas generales y abstractas.

Habiendo llegado a este punto, podría decirse, y con razón, que los órdenes jurídicos no se agotan en normas resultantes de las funciones legislativa o jurisdiccional, puesto que empíricamente es comprobable la falta de pertenencia de muchos de ellos a una u otra función. En efecto, si estimamos que la totalidad de las normas generales pueden quedar comprendidas dentro de la función legislativa, y sólo un conjunto de normas individualizadas dentro de la jurisdiccional, restaría agrupar a otro conjunto de normas, también individualizadas, en las cuales no se efectúa ya la preparación o ejecución de un acto coactivo. De este modo, surge la interrogante de saber cómo es que tales normas pueden quedar comprendidas dentro del orden jurídico, si no actualizan ninguna de las dos funciones de él postulables.

Kelsen se planteó en su momento esta interrogante, buscando darle solución mediante el concepto de "administración directa por el Estado". Tal concepto le permitió admitir como productores de normas a los actos provenientes de ciertos órganos del Estado, a partir de la cualificación hecha por el orden jurídico de sus titulares (hombres), y no, como sucede con las normas provenientes del ejercicio de las atribuciones legislativas o jurisdiccionales, porque en estos casos

el ejercicio de la función les confiera un carácter normativo.³ La cualificación de que habla Kelsen se actualiza a partir de los siguientes elementos: *a)* el desempeño de la correspondiente actividad es obligatoria, y conlleva un régimen disciplinario para los casos de incumplimiento; *b)* la actividad ha de ejercitarse de manera primordial; *c)* la remuneración que haya de corresponderle se hará con cargo a la hacienda pública, y *d)* el nombramiento se hará mediante un acto jurídico específico.⁴ A partir de la determinación que se haga de los titulares de ciertos órganos como funcionarios públicos, es factible aceptar que los segundos puedan crear un tipo específico de normas. Aquellas normas que no sean el resultado del ejercicio de atribuciones legislativas o jurisdiccionales, habrán de considerarse como administrativas, al provenir de ciertas atribuciones conferidas en favor de tales órganos. Aquí, y vale la pena reiterarlo, no se trata ya de calificar a la atribución a partir de la función que actualice un órgano, sino de calificar a la atribución, al no ser comprensible dentro de una función, por las notas diferenciadoras del titular del órgano estatal.

III. Los órganos jurisdiccionales

Hemos de tratar ahora el concepto de órgano jurisdiccional, toda vez que a partir del mismo pretendemos identificar una de las posibles atribuciones que tienen otorgadas: la legislativa. Si la función jurisdiccional consiste en la preparación o ejecución del acto coactivo, el órgano jurisdiccional será, en principio, aquel órgano del Estado al cual le estén conferidas atribuciones para realizar tales actos. Kelsen denomina "órganos" a todas aquellas instancias susceptibles de individualizar normas jurídicas, por lo cual los órganos jurisdiccionales serán aquellas instancias cuyos actos de individualización impliquen, repito, la preparación o ejecución de actos coactivos. Como puede observarse, no hay aquí una caracterización material del órgano, sino que el mismo queda cualificado por la función que le corresponde llevar a cabo.

Es evidente que un buen número de órganos estatales tienen conferidas atribuciones jurisdiccionales. Aún así, ha de decirse que no a todos ellos se les denomina a partir de esa función, sino antes al contrario, por alguna otra de las que llevan a cabo. El que esto sea así obedece primordialmente a factores históricos. Por principio de cuentas, se admite la denominación de jurisdiccional-

³ *Idem*, p. 313

⁴ *Idem*, pp. 355 y ss.

les para aquellos órganos agrupados bajo la denominación genérica de “poder judicial”. A partir de ahí, sin embargo, la mencionada designación de los órganos por la atribución, no es ya constante. En efecto, en nuestro orden jurídico hay órganos considerados como jurisdiccionales, a pesar de que desde algún punto de vista puedan tenerse dentro de la administración pública a ser ajenos al Poder Judicial.⁵ La denominación de un órgano como jurisdiccional es una cuestión sustentada, entonces, en la importancia que tengan las atribuciones jurisdiccionales respecto del conjunto de las que el órgano en cuestión tuviere asignadas. Como señalamos, los órganos denominados administrativos o legislativos, por ejemplo, tienen conferidas atribuciones jurisdiccionales y, sin embargo, no reciben usualmente tal denominación. Ello obedece a que en la ponderación del conjunto de tales competencias se asigna mayor importancia a unas respecto de otras, posiblemente porque las pertenecientes a cierto tipo son las que lleva a cabo con mayor frecuencia. Basta este señalamiento para considerar que aun cuando determinados órganos sean denominados por una de las atribuciones que hayan de ejecutar, no por ello dejan de tener conferidas otras distintas.

IV. Las atribuciones jurisdiccionales de los órganos jurisdiccionales

Aun cuando el título de este apartado parezca redundante, es factible separar a las atribuciones jurisdiccionales de los órganos jurisdiccionales, respecto de otras que los mismos tengan conferidas, toda vez que, como se dijo antes, no es correcto sostener la identidad excluyente entre ambos. Si en la introducción a este trabajo limitamos nuestro estudio al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, lo que correspondería analizar a continuación son las normas mediante las cuales se confieren a este órgano facultades para preparar o ejecutar el acto coactivo. El estudio de estas atribuciones es normalmente el contenido de los textos que tratan de las normas cuyo conocimiento corresponda a tales órganos. Así, por ejemplo, si se analiza una obra doctrinal relativa al juicio de amparo, se encontrará que en la misma se refieren las diversas etapas del procedimiento que habrá de concluir con el acto coactivo, y se alude también a la sanción prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, criterio último para considerarlo como jurisdiccional, en tanto en él se concentra, digámoslo así, la posibilidad coactiva de ese proceso. Toda vez que, a partir de lo hasta aquí dicho, resulta

⁵ Fix-Zamudio, H., *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983.

factible identificar las atribuciones jurisdiccionales de los órganos estatales en cuestión, continuaremos con el tema de nuestro estudio.

V. Las atribuciones legislativas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia

En lo tocante a las atribuciones legislativas de los órganos jurisdiccionales, podemos considerar como tales a todas aquellas normas mediante las cuales los órganos denominados jurisdiccionales pueden crear válidamente normas generales y abstractas. Si, como antes dijimos, órganos jurisdiccionales son aquellos que tengan conferidas a su favor atribuciones para preparar o ejecutar el acto coactivo, los mismos contarán con atribuciones legislativas cuando, además, las tengan para crear normas generales.

1. *Las atribuciones reglamentarias*

En este primer enunciado consideraremos las atribuciones del Pleno de la Suprema Corte para establecer aquellas disposiciones generales denominadas “reglamentos.”

a) Los reglamentos interiores de trabajo

El artículo 12, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, otorga al Pleno de la Suprema Corte la competencia para expedir los reglamentos interiores de la propia Suprema Corte, de los tribunales colegiados y de los juzgados de distrito. La denominación “reglamento interior” designa aquí, como luego habremos de indicar, a un específico contenido normativo, y no a un proceso peculiar de creación. Antes de aludir a estos aspectos, referiremos brevemente el sentido de la expresión “reglamento”.

Los reglamentos han sido considerados como normas de carácter general que por estar inmediatamente subordinadas a las leyes, no son sino su ejecución.⁶ Toda relación de jerarquía significa que las normas superiores prevén algunos supuestos que habrán de ser progresivamente particularizados por las inferiores.

6 Una vieja, y no del todo descartada clasificación, diferenciaba entre “reglamentos jurídicos” y “reglamentos administrativos”, según que las normas obligasen a los órganos del Estado y a los súbditos, o sólo a los primeros, respectivamente. Sin embargo, el que las normas se refirieran sólo a estos últimos no podía ser motivo para desconocer su carácter de normas jurídicas, toda vez que, finalmente, regulaban conductas humanas. La razón de esta distinción se justificaba sólo bajo el supuesto del “principio monárquico”, por el cual ciertos segmentos del orden jurídico quedaban “reservados” al monarca. *Cfr.* Kelsen, H., *Teoría general*, p. 310; Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 115 y ss.

La particularización que se haga por vía reglamentaria no puede estimarse, sin embargo, fuera de la función legislativa, toda vez que en ese nivel normativo subsista la generalidad y la abstracción. La limitación que significa la norma superior respecto de la inferior, o la consiguiente subordinación de ésta respecto de aquélla, alude finalmente al principio de validez. Si admitimos la superioridad de una norma sobre otra en tanto prevé los órganos, los procedimientos o los contenidos que habrá de incorporar la norma considerada inferior, no cabe sino admitir que el desconocimiento por la norma inferior de cualquiera de esos tres elementos, provoca su invalidez. Así, la subordinación del reglamento a la ley, que opera en el caso concreto a estudio en tanto la Ley contempla en la fracción XX de su artículo 12 la creación del reglamento, significa que los órganos, procesos y contenidos reglamentarios no habrán de ser contrarios a los legales.

Afirmamos que el reglamento desarrolla normas legales. La pregunta que debemos plantearnos es la siguiente: ¿a qué ley reglamenta el reglamento? La respuesta que se dé, ha de comenzar definiendo lo que haya de entenderse por “reglamento interior”. Si mediante este término no se alude a un procedimiento de creación sino a un contenido, es necesario saber los alcances de ese contenido para luego determinar qué es aquello que válidamente ha de reglamentar. La doctrina y la jurisprudencia mexicanas no se han referido suficientemente a lo que por reglamento interior haya de entenderse.⁷ Independientemente de ello, existe en nuestro país una larga práctica en materia de reglamentos interiores. Para fijar aquello que mediante ellos deba entenderse, acudiremos a tal práctica por vía de ilustración.

El artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

En vía de ejemplo, estimemos al reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Trata del ámbito de las competencias y organización de la Secretaría, de las atribuciones de sus distintos titulares, de sus órganos desconcentrados y descentralizados, y de las suplencias de los servidores públicos de la Secretaría. De lo anterior queda claro que el legislador ha utilizado como

⁷ Al respecto, véase la tesis sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, cuyo rubro es: REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO. NO SUSTITUYE A LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL. *Semanario Judicial de la Federación*, 7ª época, volumen 109-114, p. 178.

una modalidad posible, la expresión “reglamento interior” para aludir al ordenamiento reglamentario mediante el cual se delimitan órganos y se organizan atribuciones.

En lo tocante al Poder Judicial de la Federación, cabe señalar que sus reglamentos deben estar subordinados a ley, al ser esa una de sus características fundamentales. Si el reglamento señalado en la fracción XX del artículo 12 de su Ley Orgánica es de carácter interior, debe entenderse que sus disposiciones habrán de tener por contenido la precisión de los órganos, y la complementación y distribución de las competencias apuntadas en la propia Ley Orgánica.

El otorgamiento de atribuciones para establecer un reglamento interior significa, en fin de cuentas, la delegación hecha por el órgano competente para crear la norma superior, en favor de aquel que haya de crear la inferior. En tanto las normas superiores no prevén exhaustivamente los distintos ámbitos de validez de las inferiores, la delegación que se hace en favor de un órgano inferior le confiere un rango más o menos amplio de discrecionalidad. De este modo, resulta de una enorme dificultad indicar cuáles *podrían* llegar a ser los posibles contenidos de las normas inferiores. En todo caso, y por razón del principio de jerarquía, únicamente se sabe que: primero, no podrán ser aquellos contenidos, órganos o procedimientos que los ordenamientos superiores prohíben, y segundo, que habrán de ser aquellos que los mismos ordenan. De lo acabado de decir se desprende que los reglamentos interiores aludidos en la fracción XX, normalmente efectuarán la puntualización y distribución de las facultades contempladas en la Ley, entre los órganos que ella misma señala, advirtiendo que su contenido no necesariamente ha de quedar limitado por tales aspectos.⁸

b) Reglamento de trabajo de la Comisión Sustanciadora

Una segunda atribución de carácter “reglamentario” ha sido ejercitada por el Pleno de la Suprema Corte al regular los preceptos del título noveno de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentario de la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional. Este título prevé, en términos generales, los modos de resolver los conflictos suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores. El artículo 152 de la Ley aludida dispone que tales conflictos serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte, mientras que el 153 prevé la existencia de una comisión encargada de sustanciar los expedientes y de emitir un dictamen. En los artículos 154 a 161

⁸ Hemos de mencionar que actualmente se encuentra en vigor el “Reglamento Interior General de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, del 1º de mayo de 1923, aun cuando el mismo ha caído en desuso.

de la propia Ley que se precisan la composición del órgano competente para seguir el procedimiento, los requisitos que habrán de satisfacer sus miembros y algunas reglas procesales genéricas.

Mediante acuerdo 8/89, del veinte de septiembre, el Tribunal en Pleno estableció el “Reglamento de Trabajo de la Comisión Sustanciadora”. El que tal reglamento se haya creado mediante un acuerdo, no debe provocar confusión para determinar si se trata o no del ejercicio de una atribución legislativa, ya que la totalidad de las actuaciones de los órganos de la Suprema Corte se realizan por resolución o por acuerdo. Normalmente, las atribuciones no jurisdiccionales (esto es, administrativas y legislativas) se ejecutan mediante acuerdos, pudiendo crearse mediante las mismas normas generales o individualizadas. La caracterización que se haga de las normas establecidas por acuerdo, no puede establecerse entonces atendiendo sólo a la denominación de la vía de creación, sino por las características de las normas creadas. Si ejercitando una determinada atribución un órgano de la Suprema Corte puede establecer mediante acuerdo normas válidas de carácter general, la atribución correspondiente ha de considerarse legislativa. A fin de precisar, entonces, si la atribución ejercitada por el Pleno mediante el acuerdo 8/89 es o no legislativa, han de estudiarse las normas que componen tal ordenamiento. Del análisis de los quince preceptos que forman el reglamento en cuestión, podemos concluir que las normas aludidas son generales y abstractas, toda vez que no identifican ni situaciones ni sujetos particulares. En tal virtud, la atribución ejercitada por el Pleno de la Suprema Corte para el establecimiento del Reglamento interior de la Comisión Sustanciadora, es una atribución adscribible a la función legislativa.

c) El Reglamento de Escalafón del Poder Judicial de la Federación

El artículo 49 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece: “En cada dependencia se expedirá un Reglamento de Escalafón conforme a las bases establecidas en este Título, el cual se formulará de, común acuerdo, por el titular y el sindicato respectivo”. El artículo 1º de la Ley establece su observancia para “las dependencias de los Poderes de la Unión”, por lo que en materia del trabajo, el Poder Judicial de la Federación se encuentra regido por ella.

Las cuestiones a tratar aquí son dos: primera, determinar si las normas del reglamento de escalafón son generales, y segunda, revisar si en este caso es correcta la denominación de reglamento. En lo tocante a la inicial, es necesario conocer las características de tales normas, puesto que el reglamento de escalafón y, por ende, la correspondiente atribución del Pleno de la Suprema Corte, tendrán carácter legislativo sólo si son generales.

El “Reglamento de Escalafón del Poder Judicial de la Federación” fue aprobado en sesión privada del día 16 de agosto de 1988. Este ordenamiento consta de 64 artículos, divididos en ocho títulos, y de su análisis puede desprenderse que las disposiciones son de carácter general, de ahí que se haya expedido en ejercicio de atribuciones legislativas.

En lo tocante a la segunda de las cuestiones planteadas, la misma se propicia al denominarse “reglamento” al ordenamiento en cuestión, independientemente de que se haya aprobado mediante un acuerdo plenario. Tal como se dijo al tratar una cuestión similar con respecto al Reglamento de la Comisión Sustanciadora, las atribuciones que tiene conferidas el Pleno de la Suprema Corte se actualizan mediante acuerdo o resolución. El que un reglamento se apruebe mediante la primera de estas modalidades no afecta en lo absoluto su carácter de norma general ni la cualidad legislativa de la atribución correspondiente, ya que tal carácter deriva de las peculiaridades de las normas resultantes. Siempre que la norma creada sea general, la atribución para crearla será legislativa.

Habiendo aludido en los dos incisos anteriores a las peculiaridades de los reglamentos, no hace falta explorar nuevamente el tema respecto del de Escalafón. Basta decir que se encuentra previsto de manera expresa en una ley, y que las normas de la misma constituirán los límites de creación para el órgano reglamentario.

2. Las atribuciones competenciales

Cuando hablamos de atribuciones competenciales dentro del apartado legislativo, necesariamente aludimos a la posibilidad de establecer o delimitar tal materia en términos generales, y si tal atribución la asignamos al Pleno de la Suprema Corte, habremos de concluir señalando que a este órgano le corresponde fijar tales competencias. Es importante resaltar que el Pleno no cuenta con atribuciones para establecer los cuatro ámbitos de validez (temporal, espacial, personal y material) que condicionan la actuación de los órganos del Poder Judicial de la Federación. Por el contrario, normalmente es en la Constitución y en las leyes donde los mismos se definen. Existen sin embargo algunos casos, y precisamente son ellos el objeto de nuestro estudio, donde el constituyente y el legislador ordinario delegaron en el Pleno la competencia para fijarlos, siempre dentro de los límites que marquen las normas superiores.

a) Delimitación de circuitos y distritos

El artículo 94 de la Constitución dispone en su quinto párrafo, que “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”. Correlativamente, las fracciones I a IV del artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, regulan y especifican tales atribuciones. A nuestro entender, cuando el Pleno de la Suprema Corte aplica tales preceptos, crea normas de carácter general.⁹ En efecto, mediante ellas se fija lo que en la doctrina procesal suele llamarse la “competencia por razón del territorio”.¹⁰ Aquí el Pleno establece de manera original la división del territorio nacional, a fin de que dentro de los ámbitos resultantes, los diversos órganos del Poder Judicial de la Federación ejerciten válidamente sus atribuciones. Al actuar, el Pleno lo hace a partir de los preceptos constitucionales y legales aludidos, mismos que únicamente le fijan las modalidades posibles de división territorial (circuitos y distritos), pero no así el número, dimensión o distribución de los mismos. Las normas creadas por el Pleno tienen entonces un contenido general, al prever en esos términos la delimitación territorial o, lo que para efectos de la actuación de los órganos jurisdiccionales es lo mismo, establecer de manera abstracta el territorio dentro del cual han de darse las conductas de las que puedan conocer o ejecutar. Así por ejemplo, respecto de los juzgados de distrito, el artículo 36 de la Ley de Amparo preceptúa que será competente para conocer del juicio “aquel en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado”. La competencia del juez únicamente puede fijarse por medio de las normas establecidas por el Pleno, las que tienen un contenido general, tanto por no ser actos de individualización *material* de ninguna norma superior, como por circunscribir los límites de las atribuciones conferidas a los órganos jurisdiccionales.

Mediante acuerdo plenario 1/88, de quince de enero, el Pleno de la Suprema Corte actualiza por primera vez la atribución constitucional y legal aludida. Con posterioridad este órgano ha reformado y adicionado tal acuerdo, al modificar la delimitación de circuitos o distritos o establecer nuevos órganos jurisdiccionales. Para lo que aquí nos interesa, debemos dejar asentado que de la lectura del acuerdo plenario 1/88, puede surgir la duda de si mediante el mismo se establecen normas generales o individualizadas, toda vez que, por un lado, se instauran órganos jurisdiccionales, y por el otro se les delimita la competencia por razón del

9 Sobre la consideración de la atribución para delimitar distritos y circuitos, *cfr.* Fix Zamudio, Héctor, “Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México”. *México, 75 años de Revolución*, México, FCE-INEHRM, 1988, tomo II, p. 368.

10 Sobre este concepto en la doctrina nacional, *Cfr.* Pina, Rafael de y José Castillo Larrañaga, *Instituciones de derecho procesal civil*, 10ª ed., México, Porrúa, 1974, p. 88.

territorio. La instauración del órgano, en primer lugar, se da mediante una norma individualizada que atribuye a un órgano una serie de competencias previamente establecidas. Por el contrario, la delimitación territorial sí constituye una norma general. Es curioso que siendo precisamente mediante el mismo acuerdo como se crean los órganos y se les atribuyen competencias, en él concurren normas generales e individualizadas. La falta de identidad entre estos dos actos se demuestra cuando dentro de un mismo distrito o circuito existen dos o más órganos jurisdiccionales, ya que su establecimiento no puede ser sino individualizado, pero no así la delimitación territorial, que es, digámoslo así, general y “compartida”.

b) Delimitación de ciertas competencias de las Salas

El artículo 94 constitucional establece en su párrafo sexto, que:

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 compete conocer a la Suprema Corte de Justicia, la mayor prontitud en su despacho.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por su parte, establece en la fracción XXXVII de su artículo 12, que son atribuciones del Pleno,

Dictar acuerdos generales para remitir a las Salas de la Suprema Corte de Justicia, para su resolución, aquellos asuntos que por sus características especiales considere que no requieren su intervención. Sin embargo, si las Salas estiman que en algún caso existen razones graves para que lo resuelva el Pleno, lo harán de su conocimiento para que éste determine lo que corresponda.

A nuestro entender, estamos aquí frente al ejercicio de una atribución de carácter legislativo en tanto el tribunal pleno fija las competencias de las Salas, acto que únicamente puede hacerse por normas generales. De la lectura de ambos preceptos, el constitucional y el legal, podemos señalar que el constituyente delegó en el Pleno la atribución de demarcar las competencias de las Salas, a partir de la delegación de atribuciones que el legislador ordinario, a su vez, hubiere fijado. Aun cuando parezca paradójico lo acabado de señalar, la correcta interpretación del precepto nos conduce a ello. En efecto, si el párrafo sexto establece que el Pleno puede distribuir entre las Salas los asuntos que a él competen, y la Constitución no señala cuáles sean éstos, debe considerarse que la norma constitucional efectúa una remisión a ley. Si la determinación de competencias que efectúa el Pleno en favor de las Salas se hace mediante acuerdos generales, y por ellos se “modifican” los supuestos de la ley, toda vez que una atribución legalmente plenaria se “reassigna”, no cabe duda que mediante tales acuerdos se establecen normas generales.

El párrafo sexto del artículo 94, y la fracción XXXVII del artículo 12, se actualizaron en el acuerdo plenario 1/88, de diecinueve de enero. Como puede desprenderse del estudio de tal acuerdo, el Pleno demarcó atribuciones en favor de las Salas, mismas que en principio le correspondían a él mismo por determinación legal. De este modo, mediante el acuerdo plenario indicado, y por determinación constitucional, se modificó, más no se derogó, el contenido de los artículos 11, 24, 25, 26 y 27 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al establecerse que el Pleno dejaría de conocer de ciertos supuestos, mientras que las Salas conocerían de otros no señalados originalmente por vía legislativa.

Un segundo caso deriva del acuerdo plenario V/89, de cuatro de abril, por el cual se ordenó la equitativa distribución entre los ministros numerarios, con excepción del presidente, así como entre los supernumerarios, de los incidentes de inejecución de sentencia, inconformidad y repetición de acto reclamado. En este caso, se aplicó el párrafo sexto del artículo 94 constitucional, las fracciones VI y XXXVII del artículo 12, y las penúltimas fracciones de los artículos 24 a 27 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a fin de transferir a las Salas una atribución que, en principio, correspondía al Pleno, así como para asignar competencias a la Sala Auxiliar.

Respecto de la asignación de atribuciones por el Pleno a las Salas, el artículo 12, fracción V de la Ley Orgánica, contiene un supuesto diferente al anterior, mediante el cual puede "Emitir los acuerdos generales que sean necesarios para la adecuada distribución de los asuntos cuyo conocimiento es competencia de las Salas en los términos de esta Ley". Decíamos que éste es un caso diverso al estudiado en los dos párrafos precedentes, toda vez que aquí el Pleno únicamente "redistribuye" competencias de las Salas, mientras que en el caso anterior "cede" las suyas. Los artículos 24 a 27 de la Ley Orgánica prevén las competencias de las diferentes Salas de la Suprema Corte. En tanto el correspondiente acuerdo plenario modifica disposiciones legales de naturaleza general, como son las relativas al régimen competencial, las disposiciones provenientes de ese acuerdo tienen rango legal, por lo que sólo pueden ser establecidas en ejercicio de atribuciones legislativas.

El Tribunal Pleno ejerció la facultad en cuestión mediante el citado acuerdo 1/88, al disponer en su artículo segundo:

Se distribuirán en igual número entre las Cuatro Salas, los juicios de amparo en revisión de nuevo ingreso contra sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito cuando subsistan en el recurso el problema de la constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiera impugnado un reglamento expedido por el presidente de la República de acuerdo con la

fracción I del artículo 89 de la Constitución, o un reglamento de ley local expedido por el gobernador del estado, por estimarlo directamente violatorio de un precepto de la Constitución, sin importar la naturaleza jurídica del reglamento.

Basta la transcripción de la norma para darse cuenta que tiene carácter general, y modifica el régimen competencial previsto por la ley. Consecuentemente, la atribución del Pleno es legislativa.

c) Constitución de la Sala Auxiliar

El artículo 12, fracción VI, concede al Pleno la facultad de constituir con los ministros supernumerarios la Sala Auxiliar, “y señalar, mediante acuerdos generales, los asuntos de los que deba conocer”. En el presente caso se suscita, nuevamente, la concurrencia de dos actos y la generación de dos tipos de normas: por un lado, una individualizada, proveniente del acto constitutivo de la Sala, y una de carácter general, por la cual se establecen (y no solamente se individualizan) las competencias. Como señalamos, únicamente por medio de normas generales puede constituirse la competencia de la Sala Auxiliar, ya que la fundamentación para ello descansa en la fracción VI, y la misma exige, precisamente, que se efectuó mediante ese tipo de normas. Así pues, si la norma creada es general, la atribución correspondiente sólo puede ser legislativa.

A partir de 1988, la constitución y la asignación de las competencias de la Sala Auxiliar han tenido algunas variantes respecto de lo que tradicionalmente se venía haciendo, siendo indispensable su estudio para corroborar la afirmación hecha en la última parte del párrafo precedente. Al expedir el Pleno el acuerdo 2/88, señaló que los ministros supernumerarios integrarían la Sala por la totalidad de ese año, y que conocerían de los incidentes de inejecución e inconformidad en los que no fuere el caso aplicar la fracción XVI del artículo 107 constitucional; el siguiente año la Sala se constituyó mediante el acuerdo 1/89, teniendo el mismo contenido que el acuerdo del año precedente. Sin embargo fue durante ese año y los dos siguientes cuando se introdujeron las variaciones. En efecto, mediante el acuerdo III/90 se amplía la competencia de la Sala, a fin de que conozca de los asuntos que, turnados a las cuatro Salas antes del 16 de diciembre de 1988, le fueran enviados por éstas, con excepción de los que tuvieran proyecto aprobado por el ministro ponente, estuvieran aplazados o retirados, o versaran sobre contradicciones de tesis, competencias o recursos de queja respecto de las resoluciones dictadas por las propias Salas. En el mismo año se expidió el acuerdo V/89, mediante el cual se estableció el reparto equitativo entre todas las Salas de la Suprema Corte, incluyendo la Auxiliar, de los incidentes de inejecución, de inconformidad y repetición de acto reclamado, salvo

cuando hubiera de aplicarse la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

Por acuerdo 1/90, se constituyó la Sala Auxiliar para 1990, asignándosele como competencia el conocimiento de los asuntos que le hubieran sido remitidos con apoyo en el acuerdo III/89. Finalmente, para 1991 se dictó el acuerdo plenario 1/91, determinándose que la Sala se constituiría mientras tuviera asuntos que resolver. Asimismo, se estableció que para el año de 1991 conocería de los asuntos que le fueren enviados por las "Salas numerarias", exceptuándose los relativos a contradicciones de tesis, competencias, quejas relacionadas con sentencias dictadas por las Salas y reclamaciones.

Cabe concluir señalando que, efectivamente, mediante los acuerdos plenarios constitutivos de la Sala Auxiliar, y en la parte que toca a la determinación de competencias, se está frente a normas de carácter general y, por ende, ante atribuciones legislativas conferidas en favor del Pleno.

3. Atribuciones en materia de responsabilidad

Una competencia del Pleno que también consideramos legislativa, es aquella que se deduce del artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

La Suprema corte de Justicia de la Nación (y...) establecerá(n) los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo, en los términos de la(s) correspondiente(s) ley(es) orgánica(s) del Poder Judicial.

En materia de responsabilidades, el artículo 47 de la Ley citada precisa las conductas constitutivas de los actos ilícitos, y el artículo 53 de las sanciones correspondientes. Sin embargo, mediante el artículo 51 el legislador delegó en el Pleno de la Suprema Corte lo concerniente a la determinación de los órganos, los procedimientos y las sanciones en tal materia. Resulta entonces que las disposiciones en materia de responsabilidad se integran mediante normas provenientes del legislador, y normas provenientes del Pleno, teniendo unas y otras igual rango jerárquico. Ya que las normas provenientes del tribunal Pleno contemplan en esta materia distintos supuestos de carácter general, la atribución correspondiente ha de verse como legislativa.

Esta competencia fue ejercitada por el Pleno mediante acuerdo plenario 7/89, de cinco de septiembre. El ordenamiento resultante se divide en dos grandes apartados: uno relativo a competencias y órganos, y otro a procedimientos. Del análisis del acuerdo cabe señalar que consagra normas generales.

Por tal motivo, el Pleno de la Suprema Corte también ejercita atribuciones legislativas al actualizar los contenidos del artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades.

4. *Atribuciones en materia de presupuesto*

El artículo 12, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, señala como atribución del Pleno de la Suprema Corte:

Formular anualmente el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación, con vista al anteproyecto que propondrá la Comisión de Gobierno y Administración de la Suprema Corte, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal.

La interrogante está en saber si esta atribución puede estimarse o no legislativa. Llegar a esta determinación no es asunto sencillo, toda vez que la definición jurídica del presupuesto es tema altamente opinable.¹¹ No es propósito de este ensayo ni resolver tal problema ni presentar un panorama del estado de la cuestión. Por el contrario, nuestro quehacer se limitará a precisar los elementos a partir de los cuales pueda ubicarse la atribución plenaria. Con este motivo, son dos los problemas a resolver: primero, si el Presupuesto de Egresos es o no norma general, de lo cual se derivará el carácter de las atribuciones, y segundo, el de cómo considerar a la atribución que la fracción XIX del artículo 12 de la Ley Orgánica confiere al Pleno.

En lo tocante a la primera de las dos cuestiones, la doctrina dominante en nuestro país estima que el Presupuesto de Egresos es norma individualizada.¹² Dentro de ese conjunto de opiniones destaca la de don Gabino Fraga,¹³ para quien el Presupuesto de Egresos tiene tal carácter en tanto su único destinatario es el titular del Poder Ejecutivo.¹⁴ Así, señala que:

El primero de los efectos jurídicos señalados, del que son corolario los demás, es el que en realidad viene a dar la clave para la solución del problema que tenemos planteado. Otorgar una autorización no es otra cosa sino realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo

11 *Cfr.* Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho financiero*, Buenos Aires, Depalma, 1984, vol. I, pp. 134-143.

12 La opinión disidente es la de Andrés Serra Rojas, el cual, sin embargo, no aporta las razones que la fundan. *Cfr. Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1976, tomo II, pp. 26-27.

13 El profesor Sergio Francisco de la Garza es uno de los autores que explícitamente hace suyas las ideas de Fraga. *Cfr. Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1978, pp. 121-122.

14 *Derecho administrativo*, 9ª ed., México, Porrúa, 1962, p. 366.

acto de autorización, sino que está regulada por una Ley anterior.

En consecuencia,

no puede, por tanto, decirse que la Cámara por medio del Presupuesto, dé nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto que sí debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo, con todos los caracteres que a éste reconocimos en su lugar oportuno.¹⁵

Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte ha sostenido el criterio —erróneo a nuestro entender— del Presupuesto de Egresos como norma individualizada en razón de su aprobación unicameral.¹⁶

Para que las tesis de Fraga o de Ríos Elizondo pudieran llegar a ser correctas a partir de lo que ellos mismos señalan, del análisis del Presupuesto de Egresos habrían de desprenderse dos claras conclusiones: primera, que efectivamente la totalidad de las normas en él contenidas tuvieran como destinatario al titular del Poder Ejecutivo, y segunda, que las mismas fueran individuales. Independientemente de lo anterior, para poder concluir que las normas del Presupuesto son generales, habría de hacerse un estudio del propio Presupuesto, pues en esta materia, como en cualquier otra, no hay soluciones independientes al derecho positivo.¹⁷

Para realizar nuestro estudio, tomaremos en cuenta el Presupuesto de Egresos para el año de 1991. Debe tenerse en cuenta que al ejemplificar con el presupuesto de un año, la conclusión que resulte es aplicable sólo a él, ya que al año siguiente o en los anteriores pueden darse variaciones. Como constitucionalmente no está predeterminado el tipo de normas que habrán de conformarlo,

15 *Idem*, pp. 366-367. Otro de los autores que en nuestro país acoge esta postura es Ríos Elizondo. *Cfr.* "El Presupuesto de Egresos", *Estudios de derecho público*, México, FCE-UNAM, 1972, pp. 251-292.

16 *Cfr.* en el informe que rindió el presidente de la Suprema Corte de Justicia correspondiente a 1988, 1ª parte, tomo II, p. 834, la tesis con el siguiente rubro: "Impuestos. Principio de anualidad de los mismos".

17 Al respecto, cabe citar la opinión de Merkl, para quien: "Las Constituciones de la mayoría de los Estados constitucionales contienen, como se sabe, una disposición de competencia según la cual el Parlamento es competente también para la aprobación anual del Presupuesto del estado, aprobación que puede estar expresamente vinculada a la forma legal o no". *Teoría general del derecho administrativo*, México, Ed. Nacional, 1980, p. 313.

éstas pueden variar según la determinación del “órgano presupuestario”. El Presupuesto para 1991 se divide en dos grandes capítulos, denominados “Disposiciones generales” y “Disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales”, y del análisis de sus normas podemos señalar que contiene, como quiere Fraga, un buen número de normas individuales, pero también otro número importante de normas generales. Verbigracia, es claro que los artículos 2º a 8º son del primer tipo, en tanto se dirigen al titular del Poder Ejecutivo para que realice la ministración del Presupuesto, pero los artículos 1º, 9º y 18 son claramente normas de carácter general.¹⁸ El estudio del Presupuesto nos proporciona una solución ecléctica.

Frente a ella cabe adoptar dos posiciones: por un lado, y como es tan común en la doctrina, apelan a la “esencia” de las disposiciones del Presupuesto a fin de primar por esta vía a las normas generales o a las individualizadas; o por otro lado, partir del supuesto de la posición relativa de quien analiza el orden jurídico, y en tal virtud privilegiar, convencionalmente, una de las dos posibles soluciones. Si para nuestro estudio únicamente aludimos al presupuesto a fin de definir la atribución del Pleno, la convención sobre el carácter de las normas permitirá calificarla.

Otra alternativa posible para calificar exclusivamente a la atribución plenaria, provendría de la delimitación de aquello en lo que el Pleno intervenga o participe respecto del presupuesto. Así, podría decirse, si la fracción XIX del artículo 12 de la Ley Orgánica habla del “Proyecto de Presupuesto”, y éste se recoge en el artículo 5º del Presupuesto, cuyo contenido es la fijación exclusiva del monto, se diría que teniendo esa norma presupuestaria carácter individual, la atribución del Pleno no podría ser legislativa. Sin embargo, este punto de vista resulta enormemente peligroso e impropio del análisis jurídico, pues implica el “fraccionamiento” de un cuerpo normativo coherente a partir de ciertas atribuciones otorgadas en favor de los órganos que participan en su creación.

A partir de las condiciones expuestas, privilegiaremos el carácter general de las normas del Presupuesto, y por ello calificaremos como legislativas a las atribuciones ejercitadas por diversos órganos del Estado para lograr su establecimiento. De este modo, queda resuelto el primero de los problemas que nos planteamos, restándonos por resolver el relativo al criterio que permite hacer

¹⁸ En lo tocante a la posición de Ríos Elizondo, como puede apreciarse, no todas las normas del Presupuesto son encuadrables bajo el punto de partida por él adoptado de “El Presupuesto Egresos... se compondrá de las siguientes partidas..., sencillamente porque el Presupuesto contiene normas con contenido diverso.

partícipe al Pleno de la Suprema Corte de tal atribución legislativa.

Kelsen sostuvo un criterio muy apropiado para llevar a cabo el análisis que aquí nos proponemos, según el cual no es posible adscribir una atribución en favor de uno solo de los órganos que intervengan en un proceso creador de normas, sino que, por el contrario, se hace necesario extender tal atribución a todos aquellos que en él participan. Es precisamente a partir de esta conclusión de donde se integra lo que Kelsen denominó “organo complejo”, es decir, aquel conjunto de órganos que en conjunto llevan a cabo una función.¹⁹ El Presupuesto de Egresos se compone de normas generales, con lo que el mismo resulta de una atribución legislativa. Si el Pleno de la Suprema Corte participa en su creación, la atribución mediante la cual lo hace debe calificarse también como legislativa.

El artículo 16 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, dispone que el Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a que alude el artículo 2º de la Ley, entre las que se encuentra el Poder Judicial de la Federación. El tercer párrafo del artículo 17 dispone, a su vez, que:

El Poder judicial, a través de su órgano competente, formulará su respectivo proyecto de Presupuesto y lo enviará oportunamente al presidente de la República para que ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal.

Debe recordarse que el artículo 74 constitucional señala en su fracción IV el procedimiento que habrá de seguir el presidente de la República para presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos ante la Cámara de Diputados, órgano que tiene encomendado su estudio y eventual aprobación. Finalmente, el órgano competente para formular el proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación a que alude el artículo 17 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público es, como ya se ha señalado, el tribunal pleno, de conformidad con el artículo 12, fracción XIX, correspondiendo a la Comisión de Gobierno presentarle el anteproyecto respectivo.

De la exposición de las normas constitucionales y legislativas se desprende que el Pleno de la Suprema Corte ejercita una atribución dentro del proceso creador del presupuesto, atribución que debe calificarse como legislativa. Siguiendo este mismo criterio, y dado que la fracción XIX del artículo 12 de la Ley

¹⁹ *Teoría general*, pp. 363 y ss.

Orgánica también otorga una atribución a la Comisión de Gobierno y Administración para que formule el anteproyecto de presupuesto del Poder Judicial, también esta ha de calificarse como legislativa.

5. *Atribuciones en materia de jurisprudencia*

En lo tocante a las atribuciones legislativas, nos resta por estudiar la relativa al establecimiento de la jurisprudencia. En este tema existen frecuentes confusiones, toda vez que comúnmente no se admite el carácter general de esas normas, de donde se deriva la discusión sobre si son o no fuente del derecho, y sobre su obligatoriedad. Siendo claro que no intentaremos aquí el estudio exhaustivo de la jurisprudencia, limitaremos el tema a los aspectos que nos permitan confirmar si tal atribución es legislativa. El modo de proceder a definir la jurisprudencia puede realizarse por dos vías: o bien mediante un estudio teórico, o mediante el estudio de lo que la propia jurisprudencia diga que es jurisprudencia. Toda vez que desde el comienzo nos propusimos aplicar la teoría de Kelsen, evidentemente acogemos la primera opción. De cualquier modo, la otra solución propicia una vía "autorreferente".

La atribución jurisprudencial de la Suprema Corte se encuentra prevista a nivel constitucional y legal. En lo que hace al primero, el párrafo séptimo del artículo 94 establece:

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 fracción XIII del artículo 107 consigna los diversos supuestos para resolver las contradicciones entre las tesis sustentadas por diversos órganos jurisdiccionales, señalando que las resoluciones que al efecto se dicten "sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción...". De la lectura de ambos preceptos constitucionales se deriva que si bien la jurisprudencia está prevista en nuestra norma superior, su definición, integración y alcances, se delegó en el legislador ordinario. En cuanto al nivel legal, la Ley de Amparo dedica su título cuarto a esta materia. En lo concerniente al tribunal Pleno, se establece a quién obliga, cómo se integra, el procedimiento de aplicación, cómo se interrumpe y el procedimiento para lograrlo, los requisitos que deben satisfacerse al ser invocada en juicio, y los supuestos de resolución de

las contradicciones aludidas. Finalmente, el artículo 103 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prescribe, de manera correlativa, que las atribuciones de los órganos facultados para establecer jurisprudencia se ejercitarán conforme a los artículos 192 a 197-B de la Ley de Amparo.

Expuesto brevemente el conjunto normativo que rige en materia de jurisprudencia, nos corresponde estudiar ahora si la misma tiene o no carácter legislativo. Al efecto habremos de proceder como hasta ahora, esto es, indicando si tales normas son o no generales.

Si hemos de aludir a las características de la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte, debemos empezar recordando cómo se forma. Dice el párrafo segundo del artículo 192 de la Ley de Amparo que "Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros...". El párrafo tercero de ese mismo precepto señala: "También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de salas y de tribunales colegiados". Como puede apreciarse, existen dos modos de integración de la jurisprudencia, mismos que, respectivamente, han sido denominados "por reiteración" y "unificadora".²⁰ Como es evidente, estas modalidades tienen algunos puntos en común y algunas diferencias que se han de destacar.

En la llamada jurisprudencia por reiteración se hace necesario diferenciar entre la norma individual mediante la cual se resuelve el juicio de garantías que se hubiera promovido, y la norma general creada a partir de ese juicio. La norma individual que se genera en el juicio de amparo no es otra que la sentencia mediante la cual se da fin al juicio, la que de conformidad con lo establecido en la fracción II del artículo 107 constitucional y el artículo 76 de la Ley de Amparo, deberá restringirse al caso sobre el que verse la demanda. Los efectos de la sentencia, entonces, operan exclusivamente respecto de las partes (quejoso, autoridad responsable y tercero perjudicado) que hubieran intervenido, y únicamente respecto de los actos de autoridad que hubieren sido reclamados. Sin embargo, la Ley de Amparo establece una atribución en favor del Pleno, en este caso, para que a partir del proceso "individual" de que conozca, pueda extraer el o los criterios generales que sustentaron la o las consideraciones del fallo, y crear, una vez que ese criterio se hubiese reiterado en cinco casos, una norma jurídica. Resalta por tanto la diferencia entre la norma individual que es la sentencia y el

²⁰ Zertuche García, Héctor, *La jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1990, p. 99.

criterio de jurisprudencia, a pesar de que ambos provengan del mismo proceso: en el primer caso, y esto debe reiterarse, existe un pronunciamiento por parte del órgano jurisdiccional a fin de dirimir la controversia que le fue planteada, mientras que en el segundo se da la formación de un criterio interpretativo.

En rigor, norma individual y la sentencia no pueden separarse, pues se trata de la misma norma, y consecuentemente tampoco puede distinguirse entre el acto de aprobación de una y de otra al ser coincidentes. Por el contrario, en lo tocante a los criterios extraíbles del proceso concreto se precisa llevar a cabo una votación específica y diversa de la sentencia. La diferencia entre ambos procesos queda de manifiesto en los artículos 192 y 195 de la Ley de Amparo. En el primero de ellos, se establece que para la constitución de la jurisprudencia, el asunto del que deriva el criterio habrá de aprobarse por una mayoría de catorce votos, siendo claro que no se trata aquí del criterio mismo, sino de la resolución. El artículo 195, a su vez, prevé en su fracción I el mecanismo de aprobación del rubro y texto de la tesis de jurisprudencia, esto es, de aquel criterio que habiéndose extraído del proceso adquiere autonomía respecto de él. El que se “extraiga” el criterio de un asunto y se apruebe su rubro y su texto no basta para la configuración de la norma jurídica, toda vez que de conformidad con la remisión constitucional y la previsión legal, la misma se integra cuando ese criterio se haya aplicado en cinco asuntos.

Para explicar esta modalidad de creación de las normas jurídicas, podemos acudir a la noción kelseniana de los órganos complejos, a la cual ya antes aludimos. Como dijimos, Kelsen habla de órganos complejos en aquellos casos en los que diversos órganos participan de una misma función.²¹ Dentro de esta posibilidad admite dos modalidades: según que la actuación del órgano se componga de varias funciones parciales de contenido idéntico realizadas por varios órganos incompletos; o por un órgano que realice varias funciones parciales de contenido diferente. La creación de la jurisprudencia por reiteración es un claro ejemplo de actuación de un órgano complejo integrado por otros incompletos, donde todos ellos realizan funciones de contenido idéntico.²² En efecto, si como órgano complejo denominamos sólo a aquel que establece la norma válida, y ésta se integra con la aprobación en cinco ocasiones de un mismo criterio, resulta que el órgano que la aprueba es una órgano complejo “com-

21 Kelsen, H., *Teoría general*, p. 363.

22 *Idem*, pp. 366-368.

puesto” por cinco incompletos, es decir, aquellos que aprobaron en cada una de las cinco ocasiones la respectiva tesis de jurisprudencia. La función de esos cinco órganos es idéntica, tanto por lo que hace al acto de aprobación de los criterios, como en lo tocante a su contenido. Con el criterio del órgano complejo integrado por órganos incompletos, queda perfectamente clara, además, la diferencia entre la norma individual proveniente de la sentencia y la norma de jurisprudencia.²³

La llamada jurisprudencia unificadora es aquella que proviene de la resolución de una contradicción de tesis. Las principales diferencias con el tipo antes expuesto pueden reducirse a dos: primero, en este caso no se exige la acumulación de un cierto número de criterios, y segundo, aquí la tesis no surge paralela, pero independiente de un litigio entre particulares para dirimir controversias, sino que la tesis de jurisprudencia resulta del propio criterio de resolución del caso.

La fracción XII del artículo 107 constitucional no establece el modo como se integrará la jurisprudencia producida con motivo de una contradicción de tesis. Es el párrafo tercero del artículo 192 de la Ley de Amparo, el precepto que contiene la solución: “También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de las salas y de tribunales colegiados”. Ahora bien, si la jurisprudencia es obligatoria una vez “formada”, y en este caso se establece que tendrán ese carácter las resoluciones que diriman contradicciones de tesis, tenemos que es de la resolución misma de esa contradicción de donde se extrae la norma de jurisprudencia. Aun cuando se dé una estrecha relación entre criterios de resolución y norma de jurisprudencia, no pueden confundirse, en rigor, ambos “momentos”. En la resolución de una contradicción de tesis, el Pleno de la Suprema Corte puede elegir entre alguna de las siguientes vías: admitir el criterio del órgano *a*, admitir el del órgano *b*, establecer un nuevo criterio distinto de los dos en contradicción, o declarar sin materia la contradicción planteada. En los tres primeros casos, el órgano jurisdiccional propone las argumentaciones conducentes a sustentar su criterio, y mediante ellas resuelve. Luego, y mediante un proceso diferente previsto en el artículo 195, formula, vota y aprueba la tesis de jurisprudencia. El tercer párrafo del artículo 192 propicia en cierta medida una confusión entre el acto de resolución de la controversia y la

²³ Schmill Ordóñez, U., “Las fuentes del derecho”, *Conceptos dogmáticos y teoría del derecho*, México, UNAM, 1979, p. 130.

norma de jurisprudencia creada, siendo que en realidad tal párrafo únicamente está prescribiendo la necesidad de aprobación de un solo asunto para que de él pueda extraerse válidamente una norma de jurisprudencia.

En el caso de resolución de contradicciones de tesis, la calificación del Pleno como órgano puede hacerse partiendo de diversos puntos de vista, dependiendo de si se hace intervenir a las salas, a los tribunales colegiados,²⁴ a los integrantes de cada uno de esos órganos, o únicamente al Pleno de la Suprema Corte y a sus miembros. Partiendo de un criterio claro y riguroso como el de Kelsen —ya expuesto con anterioridad—, puede fijarse convencionalmente el punto de vista desde el cual partiremos. Toda vez que estudiamos las atribuciones del Pleno, consideraremos como órganos simples a los tribunales colegiados de circuito, las Salas y el Pleno de la Suprema Corte. Fijado de este modo el órgano de resolución de ciertas contradicciones de tesis, es decir, el que en estos casos crea las normas de jurisprudencia, tenemos que el mismo es de tipo complejo, compuesto por varios órganos incompletos, donde cada uno de ellos lleva a cabo funciones de contenido diferente.²⁵

De manera sintética hemos apuntado las modalidades de formación de la jurisprudencia. El problema que ahora debemos tratar es el relativo a si las normas de jurisprudencia tienen o no carácter general. Antes de comenzar nuestra exposición, debemos señalar que la posibilidad de creación de normas generales por los tribunales ha sido ampliamente reconocida. Así por ejemplo, Kelsen señaló: “Un tribunal, en especial, un tribunal de última instancia, puede estar facultado no sólo para producir con sus sentencias normas obligatorias individuales, válidas para el caso presente, sino también normas generales”.²⁶ A nuestro entender, en esta aseveración es totalmente encuadrable la jurisprudencia de nuestro país, pasando a dar las razones de tal consideración.

Páginas atrás señalamos las características de las normas generales. Precisamos que son aquellas en las que los ámbitos de validez se encuentran previstos de manera abstracta. A diferencia de las normas individualizadas, en las cuales se contempla de manera precisa al sujeto, la modalidad de la conducta, el tiempo y

24 Respecto al conocimiento por el Pleno de la Suprema Corte de las contradicciones entre las tesis sustentadas por los tribunales colegiados, véase la tesis XXII/91, aprobada el 7 de mayo de 1991, con el siguiente rubro: COMPETENCIA EN CONTRADICCIÓN DE TESIS EN MATERIA COMÚN. CORRESPONDE AL PLENO Y NO A LAS SALAS.

25 Kelsen, H., *Teoría general*, pp. 367-368.

26 Kelsen, H., *Teoría pura del derecho*, trad. Roberto L. Vergengo, 2ª ed., México, UNAM, 1979, p. 258; *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1979, pp. 177 y ss.

el espacio de realización de una conducta humana, en las normas generales tales elementos tienen únicamente una previsión abstracta cuya concretación habrá de lograrse, precisamente, a través de las normas individualizadas. Así, las normas generales aluden a acontecimientos semejantes cuya repetición puede darse un sinnúmero de veces, y las normas individualizadas, al fijar esos supuestos generales para una situación específica, “son válidas sólo para un caso particular y pueden ser obedecidas y aplicadas solamente una vez”.²⁷

Podemos sostener, entonces, que la jurisprudencia constituye una norma general, toda vez que rige de manera abstracta para un número indeterminado de casos futuros. Si bien es cierto que la jurisprudencia se forma a partir de la resolución de asuntos que por sus características generan normas individuales, también lo es que, como ya se ha dicho, el orden jurídico prevé un proceso paralelo mediante el cual pueden constituirse normas generales. Una vez agotado el procedimiento de creación de jurisprudencia, se establece una norma jurídica mediante la cual han de regirse en lo sucesivo determinadas conductas humanas. Estas normas ni rigen para un caso particular ni “agotan” su validez una vez aplicadas a un caso concreto, de ahí que pueda reconocérseles carácter general.

Una de las razones frecuentemente apuntadas para “negar” a la jurisprudencia su carácter de norma general, deriva de considerar que la misma es un mero acto individualizador de normas auténticamente generales. En efecto, al señalar el párrafo séptimo del artículo 94 constitucional que mediante la jurisprudencia podrán interpretarse la Constitución, las leyes y reglamentos federales y locales y los tratados internacionales, únicamente se ha querido resaltar la función individualizadora de la jurisprudencia respecto de tales ordenamientos, para de ahí sustentar su carácter de normas individualizadas. Este análisis parte, sin duda, de un equívoco.

El orden jurídico debe ser comprendido necesariamente como un orden dinámico, a fin de entender cómo es que a los hombres logran aplicarse las sanciones propias de un orden coactivo. La concepción dinámica permite analizar las modalidades concretas de creación y aplicación de las normas jurídicas dentro de un orden positivo. Kelsen señalaba con toda precisión, siguiendo las ideas de Merkl, que ese orden dinámico era comprensible como orden escalonado, lo que significa tanto la previsión de las modalidades de aplicación de los supuestos generales a conductas humanas concretas, como la presencia de jerarquías entre esos “escalones” normativos. El que se vaya procediendo de manera

27 Teoría general del derecho y del Estado, p. 44.

sucesiva a la individualización de normas, no significa en modo alguno que cada una de las resultantes de cualquiera de esos procesos tenga de por sí carácter individual. Por el contrario, bien puede suceder que individualizaciones sucesivas continúen dando lugar a normas generales. El carácter de norma general, entonces, no depende del grado o número de aplicaciones existentes entre ella y la primera norma general del sistema, esto es, la Constitución, sino de sus características propias.

En el proceso de creación de la jurisprudencia se parte de normas generales, tales como la Constitución y la Ley de Amparo, de las cuales se extraen los supuestos abstractos de creación normativa. Igualmente, se parte de normas generales (Constitución, leyes y reglamentos federales y locales y tratados internacionales) en lo tocante a los contenidos, ya que respecto de ellos se realiza la interpretación.

De este modo, tenemos que, en el primer caso, la jurisprudencia es norma que individualiza a otras de carácter general. En el segundo caso, también resulta que se parte de normas de carácter general, sólo que en tanto se interpretan en realidad no se están individualizando sino valga la repetición, interpretando. La distinción entre ambos momentos puede hacerse si se tiene en cuenta que todo proceso de individualización supone la relación entre una norma superior y otra inferior. La primera es aquella en la cual se prevén los órganos, procedimientos o contenidos que habrán de observarse en la creación de la segunda. La segunda, es aquella que deriva de la primera y que, por ello, se encuentra en relación de inferioridad. Por el contrario, en todo proceso de interpretación de una norma no cabe el establecimiento de jerarquías entre la norma interpretada y la interpretación, ya que refiriéndose esta última a la primera con el propósito de establecer su significación, necesariamente ha de encontrarse en la misma posición jerárquica. Encontrándose una norma en la misma jerarquía de otra, no puede hablarse de individualización. Podrá decirse que existe individualización en tanto la jurisprudencia, y por ello la interpretación, que constituye su contenido necesario, está prevista en la Constitución y en las leyes. Sin embargo, aquí ha de distinguirse, pues una cosa es la previsión de las características de la jurisprudencia, donde sí hay proceso individualizador, y otra muy diferente la interpretación que se efectúe de ciertos contenidos, en la cual, como se dijo, tal proceso no se verifica.

En la interpretación se da un caso peculiar, donde la norma interpretada y la norma interpretadora tienen la misma jerarquía. El que esto sea así obedece, sencillamente, a que la interpretación es la determinación hecha por el órgano facultado, del sentido válido de la norma resultante del proceso. El sentido de esa

norma no puede ser sino idéntico a la norma que está interpretando. Pensar una posibilidad diversa sería tanto como escindir a una norma constitucional, legal o reglamentaria, y una norma de jurisprudencia, partiendo de la diversidad de órganos o procesos de creación, y luego sostener su diversa jerarquía. Concluyendo lo antes expuesto, cabe admitir la idéntica jerarquía entre las normas interpretadas, y aquellas mediante las cuales se les interpreta.

Otra de las razones que frecuentemente se esgrimen para negar a la jurisprudencia su carácter de norma general, se sustenta en la negación de obligatoriedad. Esta falta de obligatoriedad se hace consistir en la imposibilidad de aplicar sanciones por su desacato.²⁸ A nuestro entender, el criterio que niega obligatoriedad con motivo de la falta de sanción por inobservancia, lo hace a partir de supuestos equivocados.

El orden jurídico se compone de normas jurídicas primarias y de normas jurídicas secundarias. Las normas jurídicas primarias son aquellas en las que el supuesto y la consecuencia se encuentran incorporados dentro del mismo enunciado, y secundarias son aquellas en las que la previsión de consecuencias requiere de su relación con un enunciado que sí las contenga.²⁹ Empíricamente puede afirmarse que la mayor parte de los enunciados que integran un orden jurídico son normas secundarias, y éstas adquieren su “juridicidad” al ligarse a normas primarias que prevén una sanción. Las normas definidas como de jurisprudencia son normas de carácter secundario. El que esto sea así obedece a que, precisamente su juridicidad depende de su relación con una norma primaria. La norma de jurisprudencia, en realidad, es uno de los supuestos simples que vienen a integrar el supuesto complejo de una norma jurídica. En efecto, si la jurisprudencia significa, en último término, la interpretación (obligatoria) de una norma jurídica, y esa norma jurídica interpretada no puede sino constituirse en alguno de los supuestos simples de una norma con supuesto complejo, resulta que el criterio interpretativo tiene, en fin de cuentas, el carácter de supuesto simple. El establecimiento de la “obligatoriedad” de la jurisprudencia, entonces, debe verse bajo los parámetros de las normas secundarias, y de ningún modo mediante los criterios de las primarias.

Puede decirse que una norma jurídica es obligatoria siempre que lo dispuesto por ella constituya la conducta contraria al supuesto de hecho del acto coactivo. Es decir, una norma es obligatoria a partir de su vinculación con el acto

²⁸ La mención a los autores que sustentan estas posiciones se encuentra en: Zertuche García, Héctor, *op. cit.*, pp. 258-272.

²⁹ Kelsen, H., *Teoría general*, pp. 66 y ss.

coactivo, lo cual no significa que esa vinculación deba darse sólo dentro del tipo de las normas primarias. La obligatoriedad de las normas de jurisprudencia se da, como lo señalamos, al constituirse en alguno de los supuestos de la conducta contraria a la condición del acto coactivo. Que el supuesto parcial se integre por normas legales, reglamentarias o de jurisprudencia, no introduce diferencia alguna en lo tocante a la obligatoriedad de unas y otras, de ahí que no pueda establecerse un criterio “discriminatorio” en contra de las normas de jurisprudencia. En efecto, piénsese en un caso donde un órgano jurisdiccional de aquellos a que alude el artículo 192 de la Ley de Amparo, deje de aplicar la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte, o alguna de las leyes que integran el supuesto. Todavía más, piénsese que el órgano en cuestión valore una prueba determinada de manera diversa a como lo prescribe la ley o la jurisprudencia. A partir de ahí, preguntémonos; ¿cuál es la diferencia entre uno y otro caso, y cómo se manifiesta cada uno de ellos en la llamada obligatoriedad de la norma? A nuestro entender, el desconocimiento de cualquiera de ellas propicia el mismo efecto en materia del juicio de amparo, esto es, constituirse en el contenido de un posible concepto de violación o de agravio, no pudiéndose diferenciar entre “la fuerza” o la “vinculación” según se viole una norma legal o de jurisprudencia. Piénsese también en los casos en los que, por ejemplo, la interpretación de ciertos elementos de un delito o de un contrato hubieren sido definidos por la jurisprudencia o, dicho así, los mismos se dedujeran por el juzgador de la propia ley. En este segundo caso, ¿cuál sería la diferencia entre la violación a la ley o a la jurisprudencia en lo que respecta a la “fuerza vinculante” de una norma u otra? A nuestro entender, ninguna, salvo que tratándose de la jurisprudencia existe un criterio predeterminado y cierto para el órgano revisor.