

CAPÍTULO SEGUNDO

LA REFORMA CONSTITUCIONAL. ASPECTOS JURISDICCIONALES

El anteproyecto numera 21 temas relacionados con la reforma constitucional. Esta clasificación fue empleada también por los dictámenes. Aunque en este caso existieron diversos criterios para agrupar cada uno de estos 21 temas, para efectos de la presente exposición opté por seguir la misma clasificación de temas y mantuve su numeración original. De esta manera, los temas podrán ser fácilmente identificados. Sin embargo, decidí dividir los temas en dos grandes áreas. Esto cambia parcialmente el orden de presentación de los temas.

La primera área de análisis es la que se ocupa de temas relacionados directamente con la actividad jurisdiccional. La segunda es la que trata sobre el gobierno judicial, el Consejo de la Judicatura y la carrera judicial.

En la exposición de los temas, empezaré por identificar los preceptos constitucionales modificados a propósito de cada tema. Posteriormente, mencionaré las justificaciones dadas tanto por el anteproyecto como las que se señalaron en los parlamentos abiertos convocados por las cámaras de Senadores y de Diputados.⁶⁷ Finalmente, introduzco un

⁶⁷ Los dictámenes contienen una versión estenográfica del Parlamento Abierto convocado por el Senado y un resumen muy general del Parlamento convocado por la Cámara de Diputados. El parlamento de la Cámara de Diputados, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=I8J2AS3eVSg> (consultada en mayo de 2021).

comentario en donde expreso algunas consideraciones sobre la reforma aprobada.

Desde el punto de vista de los temas jurisdiccionales, la propuesta de reforma involucra diversos enfoques. Por una parte, trata de mejorar la forma en la que se tramitan los asuntos y la calidad de las resoluciones. Para ello, hace planteamientos que involucran la organización e integración de los órganos jurisdiccionales. Otro aspecto de las reformas se enfoca en un tema muy recurrido en todas las reformas constitucionales que involucran al Poder Judicial desde 1951. Se trata de la distribución de la carga de trabajo entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el resto de las unidades jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación. Una tercera cuestión involucra un cambio en la forma en la que se entiende se debe configurar la jurisprudencia.

I. TRIBUNALES COLEGIADOS DE APELACIÓN EN SUSTITUCIÓN DE LOS TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO

El cambio de tribunales unitarios de circuito a tribunales colegiados de apelación afectó los artículos 94 y 107 constitucionales. El efecto de la reforma es pasar de una integración con un único magistrado a una integración con tres magistrados por cada tribunal de apelación federal. De acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2020 existen 101 tribunales unitarios de circuito.⁶⁸

⁶⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2020. Presentación de Resultados Generales*, México, INEGI, 9 de noviembre de 2020. Cabe señalar que el anexo estadístico 2020 del 2o. *Informe del ministro presidente Arturo Zaldívar*, Suprema Corte de Justicia, México, 2020, reporta 100 tribunales unitarios de circuito, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe_labores_transparencia/anexo_estadistico/2020-12/INTRO_2020.pdf (consultada en mayo de 2021).

Este tipo de tribunales tiene como responsabilidad fundamental ser la segunda instancia en la materia federal. De manera complementaria, son competentes para conocer amparo.⁶⁹ Así, el efecto del cambio en el texto constitucional consistió en sustituir todas las menciones a los tribunales unitarios de circuito por las de tribunales colegiados de apelación. En la operación ordinaria el efecto del cambio implica la designación de más de 200 nuevos magistrados de apelación y la integración de sus ponencias. La pregunta en este caso tiene que ver con las razones del cambio. Los tribunales unitarios de circuito no parecían estar en la agenda de cambios a la justicia. Sin embargo, la implementación de esta propuesta plantea un reto importante para el Poder Judicial de la Federación.

El anteproyecto justifica esta reforma al señalar en forma general que se trata de una modificación que busca la optimización funcional y orgánica de las diversas instancias y órganos que forman parte del Poder Judicial federal. Sin hablar de sus implicaciones sobre los demás órganos jurisdiccionales, se limita a señalar que la integración colegiada fortalecerá el debate y el proceso deliberativo, lo cual se traducirá en resoluciones de calidad. El anteproyecto no menciona la existencia de problema alguno en el funcionamiento de los tribunales unitarios. Simplemente sustenta su propuesta en que tres cabezas piensan mejor que una:

Con el fin de lograr la optimización funcional y orgánica de las diversas instancias y órganos que forman parte del Poder Judicial de la Federación se modifican diversos artículos constitucionales para sustituir la denominación de los Tribunales Unitarios de Circuito por Tribunales Colegiados de Apelación, para que, conservando sus atribucio-

⁶⁹ Véase el artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

nes constitucionales vigentes, a nivel legal se establezca su integración por tres magistrados. Con ello se pretende fortalecer el debate y el proceso deliberativo, lo cual se traducirá en resoluciones de calidad en beneficio de la adecuada administración de justicia. Es decir, al ser tres juzgadores quienes resuelvan y existiendo la posibilidad del diferendo, se otorga mayor certeza en la voluntad del órgano.⁷⁰

Durante el Parlamento Abierto convocado por el Senado de la República para analizar el proyecto de reforma judicial, las justificaciones no fueron muy distintas. El magistrado Alejandro Sergio González Bernabé, compareció en calidad de consejero de la Judicatura y señaló que “tanto diversas investigaciones doctrinarias, como la propia experiencia en el funcionamiento de los tribunales colegiados de circuito revelan múltiples beneficios para la impartición de justicia”.⁷¹

Acto seguido, el magistrado se refirió a la forma en la que opera un tribunal colegiado y expresó que cada magistrado que lo integra presenta proyectos a discusión de los demás y revisa los proyectos de los demás. De ahí infiere que se genera mayor certeza jurídica para los recurrentes porque cada asunto “es producto de la discusión, estudio analítico y aprobación de tres magistrados y no sólo de uno”.⁷² A su decir, ello genera sentencias de mayor reflexión y garantiza imparcialidad. González Bernabé añadió que la integración colegiada genera más seguridad para sus integrantes porque el peso de la decisión se distribuye entre ellos y despresuriza la mediatización de los

⁷⁰ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial con y para el Poder Judicial*, México, 12 de febrero de 2020, p. 4.

⁷¹ Intervención del magistrado Alejandro Sergio González Bernabé en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones ...”, *cit.*, nota 42, pp. 31 y 32.

⁷² *Idem.*

asuntos cuando se ocupan de temas sensibles o de delitos de alto impacto. El magistrado también sostuvo que una integración colegiada “atiende el ideal democrático y fortalece la efectividad de los recursos... a la vez que refuerza o robustece la independencia o imparcialidad del juzgador o juzgadora”.⁷³

Respecto al costo de la transformación de los tribunales unitarios a colegiados, el magistrado González Bernabé señaló lo siguiente:

¿Cuesta más? Sí, pero el país reclama y requiere mayor calidad y seguridad en la justicia, reclama superespecializar las resoluciones de apelación y hacerlas [*sic*] más sólidas, pero, además, la creación de tribunales colegiados de apelación de modo alguno implica incremento al presupuesto del Poder Judicial de la Federación en términos del transitorio cuarto del dictamen del proyecto que ahora estamos analizando.⁷⁴

Arturo Guerrero Zazueta también se refirió a la creación de los tribunales colegiados de apelación. Señaló que la medida atiende a las mejores prácticas sobre el alcance del derecho a recurrir. Mencionó que este tipo de instancias colegiadas se observan en el derecho anglosajón. A propósito de esta cuestión, al responder a preguntas, señaló que la práctica internacional no tiene consenso en cuanto a la conveniencia de tribunales colegiados o unitarios para la segunda instancia.⁷⁵

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ Intervención de Arturo Guerrero Zazueta, secretario ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República. “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 53 y 54.

Guerrero Zazueta mencionó también una razón práctica aplicable a los circuitos en donde existe un solo tribunal. En estos casos el problema aparece cuando el titular del órgano jurisdiccional se enferma o está indispuesto. Ello tiene el efecto de obligar a los justiciables a trasladarse a otro lugar para que se escuche su apelación.⁷⁶ Esta justificación fue cuestionada por el senador Noé Fernando Castañón Ramírez, al sostener que un acontecimiento accidental como la ausencia temporal de un magistrado no era suficiente para justificar la reforma.⁷⁷

La magistrada Carolina Isabel Alcalá Valenzuela mencionó que la integración tripartita de los tribunales dará a sus integrantes “...la posibilidad de generar y resolver con base en el diferendo y así se otorga mayor certeza a la voluntad del órgano colegiado”.⁷⁸

En relación con el costo de la medida, en la fase de preguntas y respuestas, Arturo Guerrero Zazueta señaló que el Consejo de la Judicatura lleva cierto tiempo depurando tribunales. En esa línea de política judicial señaló que era posible modificar la integración de las plantillas de personal de los tribunales. Señaló que un tribunal unitario tenía una integración que iba de las 30 a 40 personas y que ante una eventual transformación en colegiado se podía pensar en ponencias con personal más limitado.⁷⁹

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 38 y 39.

⁷⁷ Intervención del senador Noé Castañón Ramírez en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 50.

⁷⁸ Intervención de la magistrada Carolina Isabel Alcalá Valenzuela en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 45.

⁷⁹ Intervención del Arturo Guerrero Zazueta, secretario ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 54.

En relación con la cuestión del impacto presupuestal de la medida, el dictamen del Senado, en la sección en donde se abordan los resultados del Parlamento Abierto, señala que no lo habrá porque las erogaciones se harán con cargo al presupuesto del propio Poder Judicial de la Federación.⁸⁰

Por otro lado, el dictamen, cita información de la dirección de Estadística del Consejo de la Judicatura para señalar que al momento de la discusión de la reforma existían 98 tribunales unitarios de circuito. También señala que los tribunales unitarios enfrentan un “evidente” rezago en la resolución de asuntos. Al efecto acompañan una gráfica en donde se distribuyen los asuntos pendientes de los tribunales unitarios por circuito a diciembre de 2019. En ella se aprecia que el circuito vigésimo primero enfrenta un reza- go de 3,423 asuntos. Le sigue el primer circuito con 1,235 y el cuarto circuito con 424. Según el propio dictamen, la cuenta total de rezago es de 3,765 asuntos, lo cual no tiene sentido, pues la suma del rezago de los tres circuitos antes mencionados supera ese número. Más adelante, el dicta- men señala que “esto significaría un retraso promedio de 38.42 asuntos por tribunal a nivel nacional”.⁸¹ El dictamen continúa su análisis sobre el rezago y señala que éste se concentra en ciertos circuitos. Procede a analizar el rezago en dichos circuitos y encuentra que en el caso del primer circuito el promedio está en 123.5. Al terminar de citar los circuitos con asuntos pendientes de resolución, señala que se trata de “anomalías que reflejan la necesidad de iniciar un proceso de reforma de este órgano judicial ante una clara condición de rezago que impide resolver con pron- titud y eficacia los asuntos...”.⁸² A partir del rezago en-

⁸⁰ “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 195 y 196.

⁸¹ *Ibidem*, p. 230.

⁸² *Ibidem*, p. 231.

contrado, los autores del dictamen señalan que la instauración de tres magistrados, en lugar de uno, refuerza el personal encargado de la resolución de los asuntos y permitirá actuar con mayor prontitud y acabar con el rezago.

Sobre el rezago conviene tener en cuenta que el Censo de Impartición de Justicia Federal 2020, que contiene información sobre los ingresos y salidas de los tribunales unitarios de circuito no registra rezago alguno en el agregado. Por el contrario, indica que estos tribunales resuelven un número ligeramente superior al que reciben.⁸³ El propio Consejo de la Judicatura confirma que la tendencia en los tribunales unitarios de circuito es contraria a lo expresado en el dictamen. La estadística publicada que compara 2017, 2018 y 2019 señala que los tribunales unitarios no sólo resuelven más asuntos de los que ingresan, sino que logran reducir la carga de trabajo.⁸⁴

A continuación, el dictamen retoma las nociones repetidas en el anteproyecto y en el Parlamento Abierto sobre la mejora de la calidad de la justicia con motivo de la integración colegiada. Acompañan ese planteamiento de una cita que refiere la dinámica del debate colegiado.⁸⁵ Señala

⁸³ Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2020. Presentación de Resultados Generales*, México, INEGI, 9 de noviembre de 2020; lámina sin número titulada “Asuntos jurisdiccionales” en la sección Órganos jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal, reporta para tribunales unitarios de circuito en 2019, 30,112 ingresos y 30,675 egresos, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2020/doc/cnijf_2020_resultados.pdf (consultada en mayo de 2021).

⁸⁴ Véase página del Consejo de la Judicatura Federal lámina sobre Movimiento Estadístico del total de asuntos en los Tribunales Unitarios de Circuito, disponible en: https://www.dgepj.cjf.gob.mx/resources/estadisticas/2019/19_AN_GRAF_UNI_TOTAL.pdf (consultada en mayo de 2021).

⁸⁵ Se cita a Marroquín Zazueta, Jaime Manuel, *El debate en los tribunales colegiados de circuito (teoría de la deliberación jurisdiccional)*, México, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal, 2004.

también que a nivel internacional se han transformado los órganos unipersonales por los de cuerpo colegiado, pero no refieren apoyo alguno. Para robustecer el argumento, el dictamen cita una publicación en el blog de Monsieur de Villefort de 2011 que se refiere al proyecto de transición de juzgados a tribunales en España.⁸⁶ Irónicamente, la cita que toma de dicho blog es donde el autor del blog cuestiona el texto con el que el legislador español pretende justificar la reforma. Peor aún, el dictamen no toma en cuenta que el aspecto relevante de la reforma española no radicó en la integración de órganos colegiados de decisión sino en la creación de oficinas judiciales para dar servicios comunes a varios impartidores de justicia.

Comentario

Del análisis de lo hasta aquí expuesto, destacan cuatro cuestiones relevantes. La primera es determinar si efectivamente un órgano colegiado es mejor que un órgano unitario. La segunda tiene que ver con el impacto presupuestal. La tercera revisa el sustento que pretende darse a la medida con datos estadísticos y derecho comparado. La cuarta revisa un comentario en el que se habla del peso de la responsabilidad que enfrentan los tribunales unitarios de circuito.

En relación con la cuestión de la mejora en el funcionamiento del órgano jurisdiccional con la transición de uno a tres magistrados, la cuestión se acerca mucho más a un dogma que a una realidad. La doctrina desde hace mucho tiempo emplea el sentido común para señalar que tres o más cabezas piensan mejor que una, lo cierto es que no hay

⁸⁶ Disponible en: <https://monsieurdevillefort.wordpress.com/2011/09/02/adios-juzgados-unipersonales-¿bienvenidos-tribunales-de-instancia/> (consultada en mayo de 2021).

evidencia empírica que así lo demuestre.⁸⁷ Incluso, dentro de los planteamientos doctrinarios se puede partir se la premisa que tres cabezas funcionan mejor que una, pero también se reconoce que el método de trabajo en donde existe un juez ponente suele tener el efecto de concentrar la decisión en el proyecto propuesto limitando mucho las ventajas de la colegialidad. Carnelutti señala que la carga de trabajo parece ser el incentivo principal de esta dinámica.⁸⁸ La estadística de los órganos colegiados parece confirmar lo señalado por Carnelutti si se atiende al número de resoluciones dictadas por unanimidad y sin que el proyecto presentado a debate fuera modificado, frente a las decisiones divididas o con modificaciones al proyecto.⁸⁹ En suma, en la iniciativa y en los dictámenes no hay elementos concretos que permitan sostener que la integración colegiada sea necesariamente mejor que la integración unitaria. No deja de llamar la atención que el debate sobre una reforma constitucional omita discutir estas cuestiones. La decisión se tomó, en el mejor de los casos, a la ligera.

En segundo lugar está el tema del impacto presupuestal. Salvo lo dicho por Arturo Guerrero, durante el parlamento abierto, no hay ningún análisis sobre el impacto presupuestario de la medida. Los dictámenes engañan abiertamente al señalar que no habrá impacto presupuestal. Si se sigue lo dicho por Guerrero Zazueta, el impacto sobre los tribunales unitarios no debe ser alto en perso-

⁸⁷ Baas, R., *et al.*, “One or More Judges in the Courtroom?”, *Nijmegen Sociology of Law Working Papers Series*, Radboud Universiteit Nijmegen, 2012, 3, p. 4.

⁸⁸ Véase Carnelutti, Francisco, *Sistema de derecho procesal civil*, Argentina, UTEHA, t. II: *Composición del proceso*, 1944, pp. 226-331.

⁸⁹ La estadística de las dos salas de la Suprema Corte de Justicia puede ser un referente. Y en estos casos la integración es con cinco personas. Las entrevistas a los integrantes de estos cuerpos colegiados pueden parecer sesgadas. Es difícil que alguien admita que hay asuntos a los que les ponen mínima atención.

nal. Según él, las plantillas de los unitarios van de 30 a 40 personas. Así, incluso si no hay aumento en plantillas, tienen que ingresar dos nuevos magistrados. Esto significa no sólo dos sueldos adicionales de 150 mil pesos mensuales sino también reacondicionar espacios. Las modificaciones necesariamente tendrán también impacto en el funcionamiento interno de estos órganos jurisdiccionales y no hay comentario alguno sobre los costos operativos. En el aspecto global, la medida implica la organización de un concurso para 200 nuevos magistrados. Para efectos del presente análisis, no vale la pena hacer cuentas sobre el impacto presupuestal de la medida. Lo que me interesa destacar es la absoluta falta de análisis e información para la adopción de esta reforma.

En tercer lugar, conviene tener en cuenta el sustento comparado que se pretende emplear como justificación de la medida. El sustento que se cita es muy limitado. Los proponentes hacen referencias vagas a la tendencia internacional. Lo único que se cita es un blog que comenta la reforma de 2011 en España. Lo absurdo es que el propio blog que se cita se muestra escéptico sobre la reforma española. La cita aparece en forma descontextualizada, toda vez que proviene de la iniciativa que se critica en el blog. Por lo demás, el objetivo de la reforma española era distinto. Sus efectos eran más administrativos que jurisdiccionales, toda vez que implicaba cambios al despacho judicial.

En cuarto lugar, el dictamen manipula la estadística judicial. Las menciones en el dictamen aluden a información cuya interpretación no coincide con el Informe del Presidente de la SCJN ni con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal. Parece un intento burdo de manipulación de datos. Esto con el objeto de crear sensación de rezago en los tribunales unitarios de circuito y de ahí sostener la dudosa afirmación que una integración colegiada puede reducir el rezago. No existe evidencia que

permita indicar que un órgano colegiado es más eficiente que un órgano unitario. Por el contrario, dadas las necesidades del modelo de trabajo colegiado, la hipótesis es justamente la contraria.

II. PLENOS REGIONALES EN SUSTITUCIÓN DE LOS PLENOS DE CIRCUITO

Los plenos de circuito se crearon en la reforma a la justicia de 2011. Con esta reforma se pretendía generar un mecanismo que facilitara la generación de consensos al interior de los circuitos y evitara que las contradicciones de tesis llegaran a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los plenos están regulados por los artículos 41 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Su integración es compleja, toda vez que requieren la participación de todos los tribunales colegiados del circuito en el que se encuentren. Cuando el circuito cuenta con tribunales colegiados especializados por materia, el circuito puede tener plenos también especializados por materia. La participación en el Pleno era rotatoria.

El ante proyecto preparado por el presidente de la SCJN señala que los plenos de circuito plantean diversos problemas en su funcionamiento y propone sustituirlos por lo que denomina plenos regionales:

Se modifican diversas disposiciones de la Constitución sustituyéndose los plenos de circuito por plenos regionales, estableciendo expresamente a los nuevos órganos colegiados como depositarios del ejercicio del Poder Judicial de la Federación. Con el objetivo de ampliar el ámbito de competencia por cuestión territorial, una región estará conformada por varios circuitos, siendo el Consejo de la Judicatura Federal quien definirá las regiones que ahora se integrarán en plenos regionales.

Los plenos regionales resolverán las contradicciones de criterios que se generen por los distintos circuitos que conformen sus territorios, logrando que persista un solo criterio obligatorio en varios circuitos de una misma región. Con la nueva configuración las contradicciones se resolverán con prontitud y se evitará que los magistrados que integren los plenos regionales no se sientan vinculados a “representar a su circuito”, como ocurrió con el esquema de plenos de circuito, los cuales han tenido poca funcionalidad.⁹⁰

Durante el Parlamento Abierto organizado por el Senado de la República, el magistrado González Bernabé se refirió a los plenos regionales en su intervención. Al efecto señaló que estos plenos pueden optimizar la idea original de los plenos de circuito. Los plenos regionales pueden integrar la jurisprudencia que se genera en varios circuitos. Los plenos regionales también pueden liberar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de carga de trabajo en materia de legalidad.⁹¹

Ricardo Antonio Silva Díaz se mostró a favor de la integración de los plenos regionales. Plantea la necesidad de completar la reforma, para que se fije su naturaleza y límites en la Constitución. Establecer en el texto constitucional cuántos plenos van a ser, el número y selección de sus integrantes para “... no dejar otra vez a manos de acuerdos generales que de alguna u otra forma puedan incidir o cambiar la naturaleza de lo que se está buscando solucionar a nivel constitucional”.⁹²

⁹⁰ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, *cit.*, pp. 4 y 5.

⁹¹ Intervención del magistrado Alejandro Sergio González Bernabé en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 32.

⁹² Intervención de Ricardo Antonio Silva Díaz de la Escuela Libre de Derecho, en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 88.

Arturo Guerrero Zazueta señaló que había 51 plenos de circuito en el país. Los plenos regionales podrían contribuir a reducir esa dispersión.⁹³

El senador Castañón expresó dudas sobre la forma en la que los plenos regionales podrían enfrentarse a la diversidad de materias de las que pudieran conocer.⁹⁴ Al responder preguntas, Arturo Guerrero Zazueta expresó que la especialización se puede lograr con la integración y la rotación en el funcionamiento de estos tribunales. Para ilustrar su punto, menciona el ejemplo de la rotación cada cuatro años en los tribunales especializados en competencia y telecomunicaciones. También añadió que los plenos regionales también pueden contribuir a depurar criterios.⁹⁵

El dictamen, a su vez, señala que las comisiones coinciden con lo dicho en el Parlamento en el sentido que la transformación de plenos de circuito hacia plenos regionales “...obedece en una homogeneidad y optimización de recursos en cuanto al conocimiento de asuntos susceptibles de integrar jurisprudencia por contradicción...”.⁹⁶ Señalan que la modificación permitirá ahorrar recursos y se evitará que más asuntos de legalidad lleguen a la SCJN.

⁹³ Intervención del Arturo Guerrero Zazueta, secretario ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 37 y ss.

⁹⁴ Intervención del senador Noé Fernando Castañón Ramírez en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 50.

⁹⁵ Intervención del Arturo Guerrero Zazueta, secretario ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 53.

⁹⁶ “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 197.

Comentario

La necesidad de reformar los plenos de circuito parece oportuna. La pregunta es si la opción de transitar a los plenos regionales es la adecuada. La idea de los plenos de circuito buscaba generar un espacio para dirimir criterios contradictorios entre los distintos tribunales colegiados de un mismo circuito. En algunos circuitos, las divergencias de criterios eran constantes y existía la necesidad de darles solución sin que tuvieran que llegar a la SCJN. No obstante, la rápida expansión del Poder Judicial federal, iniciada a finales de los años noventa, provocó un aumento en los circuitos existentes en el país hasta llegar a los 32 existentes el día de hoy. Las regiones que integraban los circuitos se redujeron a ocupar el espacio de las entidades federativas. Así, la oportunidad para que los plenos de circuito pudieran fijar criterios regionales desapareció. Su función se limitó a resolver contradicciones en ámbitos muy limitados. La reforma de 2011 nació con esa importante limitación. La idea de sustituir los plenos de circuito con plenos regionales hace mucho sentido a la luz de lo anterior, tal y como lo comentaron los participantes en el Parlamento Abierto. Los plenos regionales pueden convertirse en mecanismos efectivos para resolver contradicciones en un ámbito espacial mucho más amplio. La propuesta también se hace cargo de las dificultades que surgieron para la integración de los plenos de circuito. Dada la representatividad exigida para su integración, en muchos casos los plenos de circuito exigían la participación de muchas magistradas y magistrados. Por poner un ejemplo, el pleno de circuito en materia administrativa del primer circuito se integraba con más de 20 personas. Junto a estas dificultades también estaba la rotación de las integrantes de los plenos de circuito.

Durante el Parlamento Abierto, el senador Castañón planteó el problema de la especialización de este tipo de instancias. Esta cuestión parece quedar abierta en el esquema que finalmente fue aprobado. El nuevo modelo no repara en la existencia de las competencias por materia en los diversos circuitos. No obstante, la cuestión no es necesariamente problemática si la integración de las instancias regionales logra establecerse en forma adecuada.⁹⁷ Una alternativa para ello sería integrarlos con los mejores magistrados y magistradas de cada región y darles una adscripción permanente o por un periodo largo. Crear así tribunales regionales estables y con la jerarquía necesaria para resolver con toda autoridad. Sin embargo, el arreglo aprobado en la Ley Orgánica optó por un modelo de adscripción temporal a tres años con ratificación por tres años más.⁹⁸ Esta rotación puede complicar la estabilidad de los criterios y, en general, el prestigio de cada uno de los plenos.

El modelo aprobado permite que los plenos regionales puedan conocer no solamente contradicciones de criterios

⁹⁷ La expresión “pleno regional” no parece acorde con la forma en la que se integran estos órganos jurisdiccionales. La expresión “pleno” se refiere a la participación de todos los integrantes, en este caso las magistradas y magistrados de la región. Probablemente la denominación adecuada es la de tribunal regional u otra análoga.

⁹⁸ Véase Cámara de Senadores, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de la Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan o derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley de Amparo, reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles”. 12 de abril de 2021.

sino también incompetencias. Incluso deja abierta la posibilidad de que, mediante acuerdos, la SCJN envíe a los plenos regionales asuntos. Esta novedad puede traducirse en el traslado de asuntos de contenido constitucional a los plenos regionales. Sin duda se trata de una solución que puede funcionar para dividir la carga de trabajo que enfrenta la SCJN. Desde luego que la medida abre el debate sobre la exclusividad de la SCJN para conocer sobre cuestiones constitucionales. Me parece que es un tema que no debe preocupar tanto. El camino de la especialización de la SCJN como un tribunal exclusivamente constitucional ha mostrado que la tarea es difícil. Llevamos más de 100 años sin lograrlo. Tal vez es momento de aceptar que tribunales regionales pueden hacer también esta labor y que la SCJN puede escoger con mayor flexibilidad qué es lo que conviene atraer.

En todo caso, el problema de la carga de trabajo y del conocimiento de asuntos de legalidad en la SCJN es muy viejo y permanece sin una clara solución.⁹⁹ Recientemente, el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJ) de la UNAM, publicó un trabajo en donde establece una serie de planteamientos para mejorar a la justicia federal.¹⁰⁰ Entre ellos, retoman la idea de Héctor Fix-Zamudio de crear un tribunal superior de justicia federal encargado de conocer todas las cuestiones de legalidad que actualmente llegan a la SCJN.¹⁰¹ El anteproyecto del presidente de la SCJN, el Parlamento Abierto y el dictamen omiten cual-

⁹⁹ El primero en mencionarlo con toda claridad fue Emilio Rabasa, que en 1906 hablaba de la imposible tarea de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Véase Rabasa, Emilio. *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 2000, p. 1 y cap. XIII.

¹⁰⁰ Fix-Fierro, Héctor, *Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y completar su transformación. Una propuesta académica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.

¹⁰¹ Séptima propuesta en *Ocho propuestas...*, *cit.*, pp. 50 y ss.

quier mención o problematización relacionada con este planteamiento. Tampoco proporciona elementos cuantitativos que permitan entender el impacto del cambio propuesto. Si bien, la propuesta elaborada por el IIJ reconoce que tiene limitaciones, lo mismo puede decirse de la solución aprobada. Lo que se echa de menos es un análisis serio de las opciones existentes. Mientras tanto, el modelo, en los términos que se aprobó, parece que constituirá una de las muchas soluciones parciales que se han aprobado desde 1951 con la creación de los tribunales colegiados de circuito. Es difícil esperar que la carga de trabajo de la SCJN disminuya sensiblemente en un futuro cercano. Los nuevos órganos regionales tendrán efectos positivos limitados en este aspecto.

III. JURISPRUDENCIA POR PRECEDENTES PARA LA SUPREMA CORTE Y CRITERIOS CONTRADICTORIOS ENTRE LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El sistema mexicano de jurisprudencia se componía básicamente de dos elementos: las tesis por reiteración y las tesis por contradicción.¹⁰² La reforma plantea transitar hacia un sistema en donde la Suprema Corte de Justicia dejará de emitir tesis por reiteración. En su lugar, las decisiones de la SJCN que superen el umbral de votación calificada se entenderán como generadoras de precedentes obligatorios en lo que respecta a los pasajes en donde se toman decisiones. La transición hacia un sistema de precedentes y, en general, las modificaciones en la forma en la que se

¹⁰² Un breve y útil estudio sobre la jurisprudencia y su evolución. Mejía Garza, Raúl, "Jurisprudencia y declaratoria general de inconstitucionalidad", en Cossío Díaz, José Ramón *et al.*, *La nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2015, p. 521.

publican los criterios de jurisprudencia, representan un cambio importante y positivo para el orden jurídico mexicano.¹⁰³ El sistema de tesis por reiteración plantea muchos inconvenientes para la operación del sistema jurídico. Por ello, parece una buena idea empezar el proceso de su desmantelamiento.

La transición de la jurisprudencia en México empezó con la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional. El artículo 43 de dicho ordenamiento establecía con toda claridad que las razones contenidas en los considerandos de las sentencias de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad serían obligatorias para los tribunales federales y locales. En la discusión de la nueva Ley de Amparo se intentó reducir el requisito de reiteración para que quedara en tres ejecutorias. No obstante, el cambio fue rechazado en el Senado.¹⁰⁴ El anteproyecto del presidente de la SCJN da seguimiento a ese planteamiento y lo plantea para los asuntos en materia de amparo que resuelve ese tribunal:

Desde 1994 la Suprema Corte se ha ido afianzando como un verdadero tribunal constitucional. Como protectora de la Constitución y de los derechos humanos, la jurisprudencia que emite la Suprema Corte juega un rol de suma importancia. Los criterios que derivan de este tribunal constitucional deben ser robustos, vigentes y tener fuerza para que permeen a los órganos jurisdiccionales inferiores.

¹⁰³ El nuevo desplegado de las tesis permite identificar los hechos del caso, el criterio jurídico y la justificación de la decisión. Para revisar esto se pueden consultar algunos criterios de la Décima Época publicados en 2020 y 2021 y todos los de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*.

¹⁰⁴ Mejía Garza, Raúl, “Jurisprudencia y declaratoria...”, *cit.*, pp. 527 y 528.

Sin embargo, la forma en que actualmente se integra la jurisprudencia entorpece su desarrollo.

En efecto, el sistema de jurisprudencia por reiteración exige que la Suprema Corte resuelva cinco sentencias en el mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, en diferentes sesiones, por mayoría calificada. Así, suele suceder que, aunque exista una decisión paradigmática y trascendental de la Suprema Corte, que incluso sea votada por unanimidad, los órganos jurisdiccionales inferiores no estén obligados a seguirla.

Lo anterior, además de frustrar el deseo de los ciudadanos de ver sus derechos protegidos de manera ágil y eficiente, obliga que se tenga que volver a litigar el mismo tema en reiteradas ocasiones. Además, hay algunos casos que por los hechos y sus características es difícil que se presenten cinco situaciones similares ante la Suprema Corte.

En este escenario, los justiciables no pueden tener certeza de que sus derechos serán protegidos, además se generan altos costos para los ciudadanos y el propio Poder Judicial al tenerse que agotar diversas instancias para un asunto que ya está resuelto por el más alto tribunal de nuestro país.

Por ello, en el contexto de transformación que se encuentran México y el Poder Judicial es necesario dotar de mayor coherencia, uniformidad y fuerza a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para lograr lo anterior, se propone que dicho alto tribunal avance a un sistema de precedentes en el que las razones que justifiquen las decisiones, compartidas por una mayoría calificada, sean obligatorias para todos los órganos jurisdiccionales sin necesidad de que sean reiteradas.

De esta manera, todas las sentencias de la Suprema Corte serán relevantes y los justiciables podrán exigir que sean observadas por todos los tribunales. También garantiza que la justicia constitucional beneficie a más personas, especialmente a las personas más pobres y marginadas, quienes tienen más dificultad para litigar sus asuntos en

diversas instancias y necesitan ver protegidos sus derechos con mucha mayor eficiencia y celeridad.

Sobre esta propuesta, Fabiana Estrada señaló que la

...finalidad de la propuesta es alentar la construcción de una doctrina constitucional cada vez más coherente y consistente y, por otro lado, acercar los criterios de la Corte a las personas para que puedan invocarlos como obligatorios...¹⁰⁵

Añadió que la reforma obligará a la SCJN a ser más rigurosa en la argumentación de sus fallos y brindará más estabilidad a su doctrina. Un argumento adicional se centró en la dificultad de la metodología de la reiteración de criterios como mecanismo para generar jurisprudencia obligatoria en la SCJN. Si ésta tiende a la especialización, basta con un criterio para fijar postura. Eso hace innecesario tener que atraer casos análogos para fijar los criterios.¹⁰⁶ También sostuvo que para que el nuevo modelo de jurisprudencia tuviera éxito, era necesario reducir la carga de trabajo de la SCJN. Señaló que el Pleno y las salas de la SCJN resolvieran anualmente alrededor de 7 mil asuntos.¹⁰⁷

Una cuestión adicional tratada por Fabiana Estrada fue el cambio de la denominación de tesis por la de criterio para referirse a la decisión en materia de la jurisprudencia (*ratio decidendi*). Al efecto, justificó el cambio al expresar que se hizo porque

...son las sentencias y no propiamente las tesis las que conforman nuestro cuerpo de jurisprudencia, las tesis son una

¹⁰⁵ Intervención de Fabiana Estrada Tena, coordinadora de asesores del presidente de la SCJN, en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, "Dictamen de las Comisiones...", *cit.*, nota 42, p. 74.

¹⁰⁶ Fabiana Estrada planteó este argumento, *ibidem*, p. 75.

¹⁰⁷ *Ibidem*, pp. 75 y 76.

plataforma para la difusión de las sentencias, pero lo que es realmente obligatorio, lo que puede entrar en contradicción con otro fallo, son los razonamientos jurídicos que resuelven el punto litigioso.¹⁰⁸

Reiteró que el cambio consiste en enfatizar el valor de las sentencias como la verdadera fuente de creación del derecho.

Ana Laura Magaloni señaló que el sistema de jurisprudencia mexicano es atípico desde el punto de vista comparado. Se ocupó del caso de la jurisprudencia por reiteración y señaló que la obligatoriedad de los criterios está sujeta a la reiteración en cinco ocasiones y a una votación calificada. Concluye que esa regulación debilita a la SCJN.¹⁰⁹

Ricardo Antonio Silva también abordó el tema del cambio en la jurisprudencia, Su preocupación se centró en el reto que implica el cambio para la cultura jurídica. La transición de tesis al análisis de sentencias completas puede significar importantes retos prácticos. Sugiere la conveniencia de acompañar la reforma con una estrategia y un plan de implementación.¹¹⁰

El magistrado De Alba colocó una perspectiva muy práctica a la discusión. Señaló que la propuesta se quedaba corta porque una vez que se declara una inconstitucionalidad, la norma afectada simplemente debe ser expulsada del sistema. La subsistencia de la norma así declarada, genera problemas de carácter procesal. Implica la tramitación de juicios en donde se tiene claro cuál será el resul-

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 76.

¹⁰⁹ Intervención de Ana Laura Magaloni, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 84.

¹¹⁰ Intervención de Ricardo Antonio Silva Díaz de la Escuela Libre de Derecho, en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 89.

tado y se dificulta el planteamiento de medidas cautelares (suspensión) durante su tramitación.¹¹¹

En la sección de preguntas y respuestas del parlamento abierto, la senadora Beltrones preguntó si no sería mejor que la reforma afectara a todo el sistema de jurisprudencia mexicano para convertirlo en un sistema de precedentes.¹¹² Esta pregunta se acerca mucho al planteamiento del magistrado Alba y Alba, antes aludido.

El dictamen, al hacer la glosa del Parlamento abierto señala el nuevo sistema de precedentes tiene la función de acercar los criterios de la SCJN a las personas que los aleguen en los tribunales inferiores. Añaden que la reforma permite que la SCJN no tenga que reiterar criterios con lo que le permite avocarse al conocimiento de otros temas. Las comisiones también señalan que el cambio permitirá "...transitar hacia un sistema en donde los jueces convengan con los argumentos de sus resoluciones, y que éstas sean más justas y éticas...".¹¹³ Más adelante reiteran la importancia de asegurar que los tribunales del país acaten la doctrina desarrollada por la SCJN.¹¹⁴

Comentario

La reforma propuesta abre una discusión importante para el sistema de jurisprudencia mexicano. La construcción de precedentes debe ser un proceso mucho más flexible y alejado de los formalismos existentes. Si bien, en la

¹¹¹ Intervención del magistrado José Manuel de Alba de Alba en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, "Dictamen de las Comisiones...", *cit.*, p. 127 y 128.

¹¹² Intervención de la senadora Sylvana Beltrones en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, "Dictamen de las Comisiones...", *cit.*, nota 42, p. 92.

¹¹³ "Dictamen de las Comisiones...", *cit.*, nota 42, p. 202.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 203.

propia jurisprudencia de amparo ya se habían dado pasos en tal sentido, la reforma trae un cambio relevante.¹¹⁵ Sin embargo, me parece que se queda corta por dos razones críticas. La primera, la hacían ver el magistrado De Alba y la senadora Beltrones en sus participaciones en el Parlamento Abierto. Se trata de la necesidad de reformar todo el sistema de jurisprudencia mexicano. La segunda cuestión tiene mucho más que ver con la generación de precedentes y su validez en el marco constitucional.

El sistema mexicano de jurisprudencia sufrió un importante cambio hace algunos años con motivo de la resolución de la SCJN a la Contradicción de tesis 293/2011. Esta decisión tuvo dos efectos, el primero fue que estableció una vía para recibir el derecho internacional de los derechos humanos en el orden jurídico mexicano de conformidad con la cláusula del párrafo primero del artículo 1o. constitucional.¹¹⁶ El segundo es que se decidió que los derechos humanos serían recibidos en México con las restricciones que estableciera el propio texto constitucional.¹¹⁷ Esta última cuestión ha sido muy criticada por la

¹¹⁵ Sobre la construcción jurisprudencial del precedente, se puede consultar la siguiente tesis: JURISPRUDENCIA. FORMA EN QUE DEBEN PROCEDER LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LA SUSTENTADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ANTE LA FALTA DE TESIS FORMALMENTE PUBLICADAS. Registro 185722, Novena Época, tesis 2a./J. 107/2002; véase JURISPRUDENCIA. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO SÓLO PUEDEN ANALIZAR SI UN CRITERIO JURÍDICO TIENE O NO TAL CARÁCTER, SI NO ESTÁ REDACTADO COMO TESIS CON RUBRO, TEXTO Y DATOS DE IDENTIFICACIÓN. Registro 185721, Novena Época, tesis 2a./J 106/2002.

¹¹⁶ Véase la tesis del rubro siguiente: JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Registro digital 2006225, tesis P./J. 21/2014 (10a.).

¹¹⁷ Véase la tesis del rubro siguiente: DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTI-

doctrina.¹¹⁸ Incluso, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas se ha mostrado crítico con la misma.¹¹⁹

Cabe señalar que la recepción de la jurisprudencia del sistema interamericano no ha sido pacífica. Los formalismos del sistema mexicano de jurisprudencia han llevado a diversas dificultades en su aplicación. Por ejemplo, se ha objetado su aplicación cuando no hay reiteración de criterios.¹²⁰

Estos formalismos también tienen efectos sobre la manera en la que se reciben criterios en los distintos órganos jurisdiccionales. Aquí entra en juego la distinción entre una tesis aislada (no vinculante) y una tesis de jurisprudencia (vinculante), una cuestión que lleva años en el debate mexicano.¹²¹ En general, la situación de la jurisprudencia

TUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. Registro digital 2006224, tesis P./J. 20/2014 (10a.).

¹¹⁸ Véase el voto particular del ministro José Ramón Cossío a la Contradicción de tesis 293/201; Ortega, Ricardo, “El enfoque restrictivo de los derechos humanos: comentarios a la Contradicción de tesis 293/2011”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 32, enero-junio de 2015; Puppo, Alberto, “De Kelsen a la Contradicción de tesis 293/2011: los conflictos normativos entre jerarquías formales y decisionismo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 49, núm. 147, septiembre-diciembre de 2016.

¹¹⁹ Véase Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México aprobadas por el Comité en su 127o., periodo de sesiones (14 de octubre a 8 de noviembre de 2019), Naciones Unidas, CCPR/C/MEX/CO/6, 4 de diciembre de 2019, pños. 6 y 7.

¹²⁰ SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN ASUNTOS DONDE EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE. PARA QUE SUS CRITERIOS TENGAN CARÁCTER VINCULANTE NO REQUIEREN SER REITERADOS. Registro 2003156, tesis P. III/2013 (10a.).

¹²¹ PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL, VALOR DEL. Registro 292582, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, t. CXXXII, p. 76, tesis aislada.

mexicana requiere de mayores modificaciones. Como bien advertía Ricardo Silva en el Parlamento Abierto, los cambios también implican importantes retos. Pasaremos de un sistema en donde solamente hay que consultar un criterio digerido por la redacción de una tesis a un sistema en donde será necesario consultar también todo el contenido de las resoluciones.

Otra cuestión a la que conviene aludir a un problema histórico de la jurisprudencia. Desde su regulación en el siglo XIX la jurisprudencia mexicana para adquirir el carácter de vinculante requiere de una votación calificada. Este requisito, al igual que la extensión del principio de relatividad de las sentencias de amparo, tiene una estrecha relación con un debate mal entendido sobre los alcances de la división del poder. Erróneamente se ha creído que aceptar que el Poder Judicial pueda declarar legislación inconstitucional implica importantes riesgos para las atribuciones del Poder Legislativo. Esos planteamientos han mantenido reglas como las de la mayoría calificada no sólo en la jurisprudencia en amparo sino también para controversias y acciones. En el caso de estas últimas, se puede dar el absurdo de que no se alcance la mayoría de ocho votos en la SCJN para declarar una ley inconstitucional, pero que esa misma ley sea declarada inconstitucional por otras instancias del Poder Judicial federal. Incluso la propia SCJN conociendo del asunto en amparo lo puede hacer. Ante la innegable realidad de que un Estado constitucional contemporáneo cuenta con mecanismos de defensa de la Constitución diseñados precisamente para expulsar normas inconstitucionales, no tiene ningún sentido conservar el requisito de mayoría calificada para la validez de las decisiones de los tribunales en cualquier tipo de mecanismo de control constitucional.¹²² La reforma del siste-

¹²² Al respecto véase la posición de la Comisión Europea sobre una regla análoga creada por el Poder Legislativo polaco: Comisión Euro-

ma de jurisprudencia era la ocasión oportuna para introducir este cambio. Lamentablemente se ha dejado pasar la ocasión. Algo análogo ocurre con la declaración general de inconstitucionalidad que será comentada más adelante.

Un punto adicional para comentar tiene que ver con el profundo optimismo que se desprende de la retórica del anteproyecto y de quienes lo defendieron. Hablan de la SCJN como el tribunal cuyas resoluciones son las que efectivamente generan parámetros deseables de protección de los derechos humanos.¹²³ Creo que hay que tener cuidado con esa visión. La SCJN es un órgano de cierre del sistema constitucional. Efectivamente, tiene la última palabra en todos los asuntos que son trascendentales para la justicia. Sin embargo, no todos los asuntos con preguntas relevantes llegan a la Corte y el proceso es tardado. En este escenario, la protección de derechos ocurre en forma mucho más inmediata de lo que estas caracterizaciones pretenden hacer creer. Incluso, cuando la SCJN fija criterios sobre un tema en concreto, la recepción de estos criterios no es fácil ni inmediata.

Para cerrar este apartado, haré brevemente mención sobre las reformas que se plantearon para armonizar el texto de la Constitución con las modificaciones al sistema de jurisprudencia. El anteproyecto aludió a las contradicciones de tesis expresadas en el artículo 99 constitucional y señaló:

pea, “Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión de 27 de julio de 2016 relativa al Estado de derecho en Polonia”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 12 de agosto de 2016, pfs. 31 y 32. La Corte Interamericana de Derechos Humanos abordó tangencialmente la cuestión sin hacer un pronunciamiento directo sobre el tema. Corte IDH, caso del *Tribunal Constitucional vs. Perú*, Fondo, reparaciones y costas, sentencia del 31 de enero de 2001, serie C, núm. 71, pfo. 112.

¹²³ Un viejo debate en la revista *Nexos* se ocupó de esta cuestión. Magaloni, Ana Laura y Zaldívar, Arturo, “El ciudadano olvidado”, *Nexos*, junio de 2006; Lara, Roberto *et al.*, “¿De verdad deseamos una Corte redentora?”, *Nexos*, agosto de 2006.

En el artículo 99, se cambia el concepto de contradicción de tesis por el de contradicción de criterios. Lo anterior para reflejar que la contradicción en realidad se da entre dos criterios independientemente de las tesis que se publiquen.

Dados los problemas que se pueden generar con motivo del cambio de denominación de tesis a criterio, no estoy convencido de que la ganancia semántica de la reforma justifique el esfuerzo.

IV. DESIGNACIÓN DE ÓRGANOS JURISDICCIONALES PARA RESOLVER CASOS VINCULADOS A VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

El anteproyecto se ocupa de la relación entre casos que implican violaciones de derechos humanos y su tratamiento jurisdiccional. Al efecto, propuso:

A través de la adición al artículo 100 constitucional se propone facultar al Consejo de la Judicatura Federal para que pueda designar a uno o más órganos jurisdiccionales para que conozcan de los asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos o que tengan un impacto social de especial relevancia. Lo anterior garantiza la concentración de los asuntos, para dar una solución coherente y expedita a casos de especial trascendencia social.¹²⁴

El magistrado González Bernabé se refirió a esta cuestión en el Parlamento Abierto y señaló que la medida no implicaba la generación de tribunales especiales porque los asuntos serían turnados a tribunales ya existentes. A su parecer, la idea permitiría concentrar asuntos cuya resolución puede ser dispersa, incluso contradictoria.

¹²⁴ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, cit., p. 8.

Arturo Guerrero Zazueta defendió la medida de designar tribunales para resolver casos vinculados a violaciones de derechos humanos. Sostuvo que la medida propuesta utiliza el verbo designar y no el verbo crear. Con ello, señala que no se produce el efecto de crear tribunales especiales, sino simplemente se ordena la concentración de asuntos de una unidad jurisdiccional. Argumentó que la medida puede justificarse porque en casos graves de violaciones de derechos humanos, los asuntos que se derivan pueden ser penales, administrativos o civiles y su resolución se dispersa. Ello dificulta el acceso a la justicia.¹²⁵ Al responder a las preguntas, Guerrero Zazueta retoma la perspectiva de las víctimas para justificar la medida.¹²⁶

La magistrada Alcalá Valenzuela considera que la adición que plantea la designación de tribunales para conocer casos de vinculados a violaciones a derechos humanos rompe con las reglas de turno y competencia que rigen al Poder Judicial federal. En ese sentido, estima que sí se produce una afectación al principio de juez natural.¹²⁷

El senador Damián Zepeda Vidales expresó una clara preocupación en relación con la creación de tribunales designados para conocer violaciones a derechos humanos. Su argumento es que esta atribución puede ser empleada en forma indebida para turnar asuntos que pueden tener interés del gobierno.¹²⁸

¹²⁵ Intervención de Arturo Guerrero Zazueta, secretario ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 39.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 54.

¹²⁷ Intervención de la magistrada Carolina Isabel Alcalá Valenzuela en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 47.

¹²⁸ Intervención del senador Damián Zepeda Vidales en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 62 y 63.

En la sección del dictamen del Senado que se ocupa de las conclusiones del foro, se indica que la propuesta, bien implementada, puede resolver problemáticas tangibles ante casos cuyas implicaciones trascienden de manera significativa el esquema cotidiano de protección de los derechos humanos. Sustentan la viabilidad de la propuesta en la figura de la concentración contenida en el artículo 13 de la Ley de Amparo. Las Comisiones añaden que la propuesta, para ser viable, requeriría que la concentración de los asuntos se realizara en los órganos jurisdiccionales ya existentes; que la selección de uno de esos órganos fuera a partir de los que ya han prevenido en el conocimiento de uno de los asuntos vinculados, y que la decisión se tomaría a partir de criterios previamente establecidos y publicitados.¹²⁹

Comentario

El problema principal de esta propuesta estaba en su vaguedad. La idea de generar un mecanismo que permitiera concentrar los asuntos relacionados con violaciones a derechos humanos pudiera resultar atractiva como una propuesta teórica, pero la realidad parece muy distinta. Los procesos no se inician en forma sincronizada. Los temas que se litigan no necesariamente se encuentran en la misma jurisdicción (constitucional, federal, administrativa, por ejemplo). Las condiciones de las partes involucradas también pueden ser muy diversas. En resumen, la propuesta carecía de una problematización concreta; no ofrecía elemento alguno para justificar el cambio, tampoco daba ejemplos claros sobre su utilidad. Pese a lo anterior, la propuesta fue aprobada.

¹²⁹ Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 199-201.

V. ELIMINACIÓN DEL AMPARO SOBERANÍA

El amparo soberanía está en el orden constitucional mexicano desde la Constitución de 1857.¹³⁰ Durante el siglo XIX, se empleó con mucha frecuencia como un mecanismo para defender a las personas frente a actos de autoridades en momentos en donde las relaciones de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno no eran claras.¹³¹ Con el paso del tiempo, la figura empezó a ser cada vez menos utilizada.

El anteproyecto estableció lo siguiente sobre el amparo soberanía:

Se reestructura el artículo 103 para precisar que la competencia de los tribunales federales en amparo se limita a las controversias que se susciten por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen derechos humanos. A través de esta formulación queda comprendido el control de las normas o actos que vulneren las competencias de otro nivel de gobierno, pues lo cierto es que los vicios de competencia son comúnmente estudiados en amparo. Además, las controversias constitucionales hacen innecesaria la existencia de un “amparo soberanía”.¹³²

¹³⁰ “Artículo 101, Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los estados.

III. Por las leyes ó actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal”.

¹³¹ Silvestre Moreno Cora refiere muchos de estos problemas. Moreno Cora, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, Tip. y Lit. La Europea, 1902.

¹³² Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, cit., p. 8.

En el Parlamento Abierto, Miguel Carbonell sostuvo que la desaparición del amparo soberanía era viable porque esas cuestiones se suelen resolver en las controversias constitucionales. Adicionalmente, señala que en la cláusula del primer párrafo del artículo 16 constitucional cabe la posibilidad de reclamar un problema de competencia en contra de la autoridad emisora de un acto.¹³³ Fabiana Estrada considera que la figura representa un anacronismo y que el amparo soberanía se subsume en las violaciones a derechos humanos que se pueden reclamar en una demanda de amparo.¹³⁴

El magistrado De Alba señaló que el amparo soberanía se refiere a violaciones a la parte orgánica de la Constitución y que las mismas pueden seguir planteándose cuando se alegan afectaciones a la seguridad jurídica en términos del artículo 16 constitucional.¹³⁵

En el dictamen se estima que la reforma para quitar el amparo soberanía es innecesaria.¹³⁶

Comentario

La propuesta de modificación podía tener sentido como muchas otras que pueden considerarse sobre el texto constitucional. En realidad, siempre existe la tentación

¹³³ Intervención de Miguel Carbonell en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 112.

¹³⁴ Intervención de Fabiana Estrada Tena, coordinadora de asesores del presidente de la SCJN, en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 124.

¹³⁵ Intervención del magistrado José Manuel de Alba de Alba en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 126.

¹³⁶ Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 206.

de purgar al texto constitucional de redacciones farragosas o de anacronismos.¹³⁷ No obstante, la subsistencia del texto, desde el punto de vista técnico, mantiene sentido. Ello, a pesar de que, como se dijo en el Parlamento Abierto, la impugnación se puede subsumir en la referencia general a la defensa de los derechos humanos. En este caso, se optó por suprimir la propuesta de modificación del artículo 103 constitucional.

VI. MATERIA DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

La materia de las controversias constitucionales es una cuestión que se ha debatido ampliamente en la SCJN. Esto ocurre porque la controversia constitucional se ha establecido como un mecanismo muy socorrido para dirimir conflictos entre la Federación, los estados y los municipios. Aquí destacan especialmente los conflictos de los municipios con los gobiernos estatales. En este tipo de asuntos, el litigio sobre afectación de competencias rápidamente puede terminar el debate de cuestiones de legalidad. Esto quiere decir que las controversias constitucionales no siempre entrañan preguntas constitucionales sino cuestiones más relacionadas con la legalidad que rige las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, pero que, en su planteamiento, tienen un origen competencial.¹³⁸

¹³⁷ El esfuerzo más acabado de esto se presenta en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio Académico*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, disponible en: <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/presentacion> (consultada en mayo de 2021).

¹³⁸ La siguiente tesis explica muy bien el problema: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO

El anteproyecto plantea restringir la materia de las controversias para que se ocupen exclusivamente de violaciones directas a la Constitución:

En consistencia con la interpretación que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el objeto y alcance de las controversias constitucionales, cuyo sentido real es hacer control constitucional, se propone reformar el 105 constitucional con el fin de que el alto tribunal no analice cuestiones de legalidad, sino que se concentre en analizar las violaciones directas a la Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México es parte. Ello traerá como consecuencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación asuma propiamente su rol de Tribunal Constitucional.

Asimismo, se establece con claridad que la materia de las controversias es concretamente la constitucionalidad de las normas, actos u omisiones de los entes legitimados.¹³⁹

Fabiana Estrada se refirió a las modificaciones para acotar las controversias constitucionales a la materia constitucional. Empezó por citar el caso *Temixco*, en donde la SCJN abrió el control constitucional a través de controversia, tanto a cuestiones de competencia, como, en general, el control de la regularidad constitucional. Mediante esta vía se aceptó que se plantearan cuestiones de legalidad en las controversias. El objeto de la reforma es encaminar de nuevo las controversias a la litis estricta de constitucionalidad. La reforma propuesta permite que las partes planteen en controversia cuestiones de competencia y violaciones a los derechos humanos. Sostiene que ello no afecta

DE AFECTACIÓN AMPLIO, Registro digital 2010668, tesis P/J. 42/2015 (10a.).

¹³⁹ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, cit., p. 8.

otras vías para reclamar problemas de legalidad que suelen plantearse en controversias. De igual manera, estima que la reforma tiene un efecto positivo sobre la consolidación de la justicia constitucional local. Adicionalmente, se incluye la posibilidad de impugnar omisiones mediante las controversias. De igual manera, otorga legitimación a los órganos autónomos locales.¹⁴⁰

En la glosa de las conclusiones del Parlamento Abierto, las comisiones encargadas de la elaboración del dictamen indicaron que se podía aceptar que en las controversias no se conocieran cuestiones de legalidad. No obstante, optan por quitar del texto de la iniciativa la expresión “violaciones directas”. Por otro lado, reconocen como un avance que se puedan plantear controversias sobre omisiones de “los entes legitimados”.¹⁴¹

Comentario

La publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de este pasaje del proyecto de reformas incorpora la expresión “omisiones” en el párrafo primero de la fracción I, del artículo 105 y adiciona un último párrafo a esa misma fracción para señalar que en las controversias únicamente podrán hacerse valer violaciones a la Constitución. Si consideramos que el texto propuesto incluía la expresión violaciones directas a la Constitución, tenemos que concluir que el resultado, al margen de toda la retórica sobre la legalidad, es que las violaciones indirectas a la Constitución se pueden plantear en las controversias. De otra forma no se

¹⁴⁰ Intervención de Fabiana Estrada Tena, coordinadora de asesores del presidente de la SCJN, en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 122 y 123.

¹⁴¹ Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 206 y 207.

explica la razón por la que la palabra directas se quitó del texto originalmente propuesto.

Por lo que respecta al tema de las omisiones, conviene señalar que no fue tratado por nadie. Se hizo una mención vaga en la glosa del Parlamento Abierto y no más. Se trata de una cuestión que ha suscitado cierta litigiosidad. En particular, la cuestión de la omisión legislativa. En realidad, la adición al texto de la expresión omisión aporta muy poco a lo que ya había interpretado la propia SCJN.

VII. LEGITIMACIÓN DE ÓRGANOS AUTÓNOMOS PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Desde la incorporación de las controversias constitucionales en el artículo 105 constitucional, se ha debatido sobre quiénes son las partes con legitimación activa y pasiva para intervenir.¹⁴² La SCJN se ha pronunciado sobre esta cuestión y también se ha reformado la fracción I del artículo 105 constitucional. El anteproyecto plantea nuevas modificaciones en este tema:

Con el fin de dar claridad constitucional en cuanto a las controversias constitucionales de los órganos autónomos de los distintos órdenes de gobierno, se establece en párrafos diferenciados del artículo 105 constitucional, lo concer-

¹⁴² Antes de la reforma del artículo 105 se planteaban también esporádicamente controversias constitucionales. Véase por ejemplo, la controversia Delicias (Controversia 1/93). Un comentario sobre la misma la elabora Cárdenas Gracia, Jaime, “Comentarios sobre la controversia constitucional 1/93, promovida por el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, en contra del gobernador y secretario de gobierno de la propia entidad federativa, que fue aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de agosto de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 85, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3416/3995> (consultada en mayo de 2021).

niente a los órganos autónomos federales y a los correlativos de las entidades federativas.

Así, se contempla expresamente la posibilidad de que los órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas puedan promover controversias constitucionales, pues muchos de ellos tienen una esfera de atribuciones precisada en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que debe ser protegida a través de este medio de control constitucional. Lo anterior en el entendido de que la controversia sólo procede por violaciones directas a la Constitución federal.¹⁴³

La cuestión de la legitimación en las controversias constitucionales no suscitó mayores comentarios en el Parlamento Abierto. En el dictamen se expresan muchas generalidades y se cita una tesis de la SCJN¹⁴⁴ cuya lectura hace innecesaria una reforma constitucional.¹⁴⁵

Comentario

En esta materia no hay mucho que añadir. La propuesta de reforma, quizás de manera no planeada, fortalece las posturas que se inclinan por que el texto de la Constitución tenga un alto contenido reglamentario. El texto no aporta ninguna novedad, toda vez que por la vía jurisprudencial la cuestión ya se encontraba resuelta.¹⁴⁶ Aquí cabe

¹⁴³ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, *cit.*, p. 9.

¹⁴⁴ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PREVÉ LOS ENTES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, NO ES LIMITATIVA. Registro digital 170808, tesis P/J. 21/2007.

¹⁴⁵ Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 304-309.

¹⁴⁶ Otra tesis en tal sentido: INSTITUTO COAHUILENSE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CON-

señalar que el ministro Zaldívar señaló que en el Pleno de la SCJN había opiniones divididas al respecto. Pero no señaló un criterio en concreto para ilustrar el punto.¹⁴⁷

VIII. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

La declaratoria general de inconstitucionalidad se introdujo al texto constitucional en 2011 mediante una adición a la fracción II del artículo 10. Al efecto, se introdujo un procedimiento complejo con votaciones y notificaciones.¹⁴⁸ Además, se colocó una excepción única diseñada para mantener la vigencia de disposiciones tributarias inconstitucionales.

El anteproyecto anuncia lo siguiente en relación con la reforma en materia de declaración general de inconstitucionalidad; una modificación meramente formal:

Acorde con el nuevo sistema de precedentes para la Suprema Corte, se propone reformar el artículo 107 constitucional a fin de plantear que la notificación a la autoridad emisora procederá desde el primer asunto en que se declare

TROVERSA CONSTITUCIONAL, PUES EJERCE SUS ATRIBUCIONES CON PLENA AUTONOMÍA. Registro digital 169477, tesis: P/J. 52/2008.

¹⁴⁷ Véase Arturo Zaldívar, Palabras del ministro presidente, Arturo Zaldívar, durante el conversatorio “La reforma constitucional al Poder Judicial Federal”, celebrado en línea por la Facultad de Derecho, UNAM, 21 de enero de 2021, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/discurso_ministro/documento/2021-01/PALABRAS%20MINISTRO%20ARTURO%20ZALD%20C3%8DVAR%20CONVERSATORIO%20E2%80%99CLA%20REFORMA%20CONSTITUCIONAL%20AL%20PJF%20E2%80%9D%20FACULTAD%20DE%20DERECHO%20UNAM%2021012021.pdf (consultada en abril de 2021).

¹⁴⁸ Un análisis del procedimiento comparativo del proyecto de nueva Ley de Amparo, puede verse en: Mejía Garza, Raúl, “Jurisprudencia...”, *cit.*, pp. 536 y ss.

la inconstitucionalidad de una norma general en los juicios de amparo indirecto en revisión.¹⁴⁹

Durante el Parlamento Abierto, Fabiana Estrada señala que la reforma simplifica el proceso porque permite que las decisiones de la SCJN se comuniquen de inmediato al Congreso. Aquí, hace notar que no se debe esperar a la formación de precedente sino a la simple decisión sobre la inconstitucionalidad en cuestión.¹⁵⁰

En la glosa del Parlamento Abierto, el dictamen señala que la reforma fortalece el procedimiento y la aplicación irrestricta de la decisión judicial, además de simplificar el procedimiento.¹⁵¹

Comentario

Hace algunos años, el ministro Zaldívar escribía, a propósito del principio de relatividad de las sentencias: “Hoy no es válido pensar en que el control constitucional se da sólo en interés del afectado directamente, sobre todo en el caso de normas generales”.¹⁵² Al comentar el proyecto de Ley de Amparo elaborado entre 1999 y 2001,¹⁵³ menciona

¹⁴⁹ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, *cit.*, p. 9.

¹⁵⁰ Intervención de Fabiana Estrada Tena, coordinadora de asesores del presidente de la SCJN, en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 125.

¹⁵¹ Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 208 y 209.

¹⁵² Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 108 y 109.

¹⁵³ El 17 de noviembre de 1999, el ministro Genaro Góngora, presidente de la SCJN, integró una Comisión para analizar propuestas para una nueva Ley de Amparo. La Comisión se integró por los ministros Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza; por los magistrados Manuel Ernesto Saloma Vera y César Esquinca Muñoz; por los acadé-

las dificultades que el sistema de jurisprudencia por reiteración puede generar cuando se pretende otorgarle efectos generales mediante declaratoria general de inconstitucionalidad a las decisiones de la SCJN que declaren la inconstitucionalidad de alguna norma. Con ello justifica la necesidad del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, en particular, para determinar sus efectos.¹⁵⁴ La reforma mantiene este modelo y simplemente lo adapta para coincidir con el nuevo mecanismo de jurisprudencia a partir de un precedente. Al menos para efectos de las resoluciones de la SCJN. En el caso de la jurisprudencia por reiteración de los tribunales colegiados de circuito, el mecanismo permanece sin cambios. Ello, a pesar de los problemas que tiene.¹⁵⁵ Otro tanto puede señalarse de la jurisprudencia por contradicción.¹⁵⁶ Y aquí cabe preguntarse también si no sería conveniente incluir la jurisprudencia por contradicción de los nuevos plenos regionales. Si el proyecto de dividir casos de contenido constitucional a los plenos regionales y a los tribunales colegiados de circuito tiene éxito, el flujo de inconstitucionalidad de normas seguramente aumentará. La Ley de Amparo vigente plantea una solución razonable. El problema

micos José Ramón Cossío Díaz y Héctor Fix-Zamudio, y por los abogados postulantes Javier Quijano Baz y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁵⁴ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo...*, *cít.*, pp. 121 y ss.

¹⁵⁵ Coello Garcés, Clicerio y Herrera García, Alfonso, “Jurisprudencia por reiteración y declaratoria general de inconstitucionalidad de leyes en el juicio de amparo”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso, *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, t. II, pp. 513 y ss., especialmente 530.

¹⁵⁶ Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús. “La jurisprudencia por resolución de contradicciones de tesis en la nueva Ley de Amparo. Críticas para su eliminación”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Alfonso Herrera García, *cít.*, t. II, p. 479.

es que no dialoga del todo con el texto constitucional. En efecto, el texto constitucional ignora la existencia de los plenos de circuito (ahora plenos regionales) en el procedimiento respectivo. Aquí parece que se dejó pasar la oportunidad de corregir esta cuestión.

El aspecto en el que la reforma se queda corta es en el procedimiento involucrado en la declaratoria. En particular, en lo que se refiere a la notificación a la autoridad emisora de la norma materia de la inconstitucionalidad. El mecanismo es absurdo, toda vez que la autoridad emisora fue parte en los juicios de amparo en donde se declaró la inconstitucionalidad. Es decir, el requisito constitucional de notificación a la autoridad emisora es una reiteración innecesaria.¹⁵⁷

Lo mismo puede decirse del requisito de votación calificada (ocho votos a favor) para integrar una declaratoria general de inconstitucionalidad. La cuestión bordea lo absurdo, toda vez que ya existe una decisión de fondo sobre el tema. Así, el efecto de la regla es calificar los efectos de la resolución. Ello puede implicar que, si no hay mayoría calificada sobre los efectos, la inconstitucionalidad de la norma simplemente no opera. De nuevo, se echa mucho en falta que un proyecto proveniente de la SCJN no haya reparado en esta cuestión.

IX. RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO

La revisión en el amparo directo nació en el momento en que se crearon los tribunales colegiados de circuito como mecanismos para atender la demanda de justicia en esa

¹⁵⁷ El proyecto de Ley de Amparo de la Comisión creada en 1999 señalaba que la declaratoria de inconstitucionalidad, una vez aprobada, sería publicada sin mayores trámites. Véase artículos 230 a 233 del proyecto.

materia que absorbía la SCJN.¹⁵⁸ Irónicamente ahora que los amparos directos rara vez llegan a la SCJN, la queja está en la llegada de amparos directos en revisión. Por ello, en la reforma de 1999 se trató de limitar la procedencia del amparo directo en revisión.¹⁵⁹

Parte del problema tuvo su origen con las enormes repercusiones públicas del amparo directo en revisión 517/2011 (caso *Cassez*).¹⁶⁰ En aquella ocasión, la Primera Sala empezó por debatir la procedencia del amparo directo en revisión. El ministro Ortiz Mayagoitia fue claro sobre la improcedencia por no existir una pregunta constitucional.¹⁶¹ El problema aquí tiene que ver con las evidentes arbitrariedades del caso. Sin embargo, se actuaba en un recurso extraordinario como lo era el amparo directo en revisión. La flexibilización de los criterios para generar una resolución al caso dio lugar a la flexibilización en la

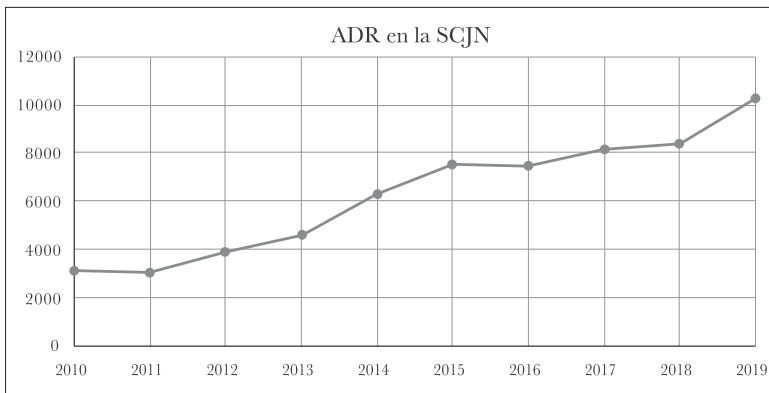
¹⁵⁸ Véase artículo 107 fracción IX en la versión del “Decreto que reforma los artículos 73, fracción VI, base cuarta, párrafo último, 94, 97, párrafo primero, 98 y 107 de la Constitución General de la República”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, del 19 de febrero de 1951.

¹⁵⁹ IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

¹⁶⁰ El caso fue mencionado en el Parlamento Abierto. Intervención del senador Germán Martínez Cázares en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, p. 132; intervención del magistrado José Manuel de Alba de Alba en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 147.

¹⁶¹ Véase Acta de la Sesión de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 21 de marzo de 2012.

admisibilidad del recurso. Cuando la mayoría votó por la procedencia del caso a la luz de las evidentes violaciones que se habían producido en contra de Cassez, implícitamente, los ministros también aceptaron que la revisión en amparo directo era procedente más allá de un análisis estricto del debate constitucional existente en la litis. Ello produjo de inmediato un incremento en la carga de trabajo recibida por la SCJN.¹⁶²



Habida cuenta de las irregularidades existentes en muchísimos procesos (especialmente en materia penal), todas las personas procesadas querían justicia análoga a la recibida por Cassez. Ante el flujo de casos, la SCJN se vio obligada a empezar retomar la política de cerrar el espacio para la procedencia del amparo directo en revi-

¹⁶² De acuerdo con el Censo Nacional de Justicia Federal, los amparos directos en revisión recibidos por la SCJN en los últimos años son los siguientes: 2010: 3172; 2011: 3053; 2012: 3951; 2013: 4614; 2014: 6282; 2015: 7522; 2016: 7467; 2017: 8126; 2018: 8398; y 2019: 10,232; Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2020. Presentación de Resultados Generales*, INEGI, México, 9 de noviembre de 2020.

sión.¹⁶³ Frente a estas negativas de admisión del recurso de revisión a cargo de la presidencia de la SCJN, era precedente el recurso de reclamación. El recurso permitía revisar la decisión inicial de inadmisibilidad del presidente de la SCJN. Los rechazos a admitir recursos de revisión en amparo directo provocaron un sensible aumento en los recursos de reclamación. Los recursos de reclamación aparentemente tendían a confirmar las inadmisiones de las revisiones. Por ello, la propuesta del anteproyecto en materia de revisión en amparo directo propone, por una parte, modificar las reglas de la procedencia de la revisión y, por la otra, suprimir el recurso de reclamación:

Con el fin de fortalecer el rol de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional se modifica la fracción IX del artículo 107 constitucional en el sentido de darle mayor discrecionalidad para conocer del recurso de revisión en amparo directo, únicamente cuando a su juicio el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

Asimismo, se establece la inimpugnabilidad de los autos que desechen la revisión en amparo directo, con el objeto de fortalecer el trabajo del alto tribunal y hacer hincapié en la excepcionalidad de los recursos.¹⁶⁴

Durante el Parlamento Abierto, Ricardo Antonio Silva se refirió a la eliminación del recurso de reclamación en contra de los desechamientos de los amparos directos en revisión. Expresó que es una modificación en línea con la intención de liberar a la SCJN de carga de trabajo, pero que ésta resulta problemática. La desaparición del recurso priva a los justiciables de una instancia y coloca en manos

¹⁶³ Véase por ejemplo la Contradicción de tesis 21/2011 resuelta por el Pleno de la SCJN.

¹⁶⁴ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, cit., p. 9.

del presidente de la SCJN la decisión sobre la admisión de las revisiones en amparo directo.¹⁶⁵

Fabiana Estrada sostuvo que la tasa de confirmación en los recursos de reclamación es del 99%. Por ello, señaló que la supresión del recurso no representaba un problema. Sostuvo, además, que, de haber alguna admisión equivocada, la sala podía desechar la revisión. O de haber un desechamiento, la Sala podía atraerlo.¹⁶⁶

El senador Martínez Cázares señaló que la medida concentra en el presidente de la SCJN la capacidad para decidir la admisibilidad del recurso. Con cierta ironía comenta que eso contradice el argumento que se hace para justificar la transformación de unitarios a colegiados en otra parte de la reforma.¹⁶⁷

Al responder preguntas, Fabiana Estrada acepta que la legislación secundaria puede resolver la cuestión del desechamiento del amparo mediante una decisión colegiada.¹⁶⁸

Las Comisiones señalan en el Dictamen que están de acuerdo con restringir la procedencia del amparo directo en revisión. De igual manera se inclinan por la desaparición del recurso de reclamación en contra de los desechamien-

¹⁶⁵ Intervención de Ricardo Antonio Silva Díaz de la Escuela Libre de Derecho, en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 90 y 91.

¹⁶⁶ Intervención de Fabiana Estrada Tena, coordinadora de asesores del presidente de la SCJN, en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 104.

¹⁶⁷ Intervención del senador Germán Martínez Cázares en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 132.

¹⁶⁸ Intervención de Fabiana Estrada Tena, coordinadora de asesores del presidente de la SCJN, en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 144.

tos de los recursos. Señalan que ello permitirá a la SCJN concentrarse más en la resolución que en crear jurisprudencia sobre derechos. Adicionalmente, resaltan que la propuesta no impide que

...algún ministro pueda pedir a la sala correspondiente, ejerza su facultad de atracción con relación al conocimiento de un amparo directo en revisión, con lo cual el conocimiento de los casos relevantes no se constriñe a una sola vía de admisión.¹⁶⁹

Comentario

La revisión en el amparo directo es un problema que no tiene fácil solución. Si nos atenemos a lo ocurrido en el caso *Cassez*, el control judicial que ofrece el Poder Judicial federal a través del amparo directo no siempre garantiza que las resoluciones serán siempre acordes con un criterio mínimo de justicia. Si en ese caso, con tales niveles de conocimiento público sobre los excesos de las autoridades, un juez, un magistrado unitario y un tribunal colegiado, no tuvieron problema en ratificar las diligencias notoriamente irregulares, la procedencia de la revisión al amparo directo puede significar un importante cambio sustantivo. Pero, probablemente, el problema va mucho más lejos. Si los jueces locales y federales no cuentan con autonomía suficiente para poder dictar resoluciones con absoluta libertad y sin temor a perder su cargo, tal vez no tendrían tantas reservas a conceder libertades y reconocer excesos de autoridades. Así, la búsqueda de justicia no tendría que subir hasta la SCJN. Lamentablemente, eso no ocurre. Incluso parece estar debilitándose.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 210.

¹⁷⁰ Las críticas desde las conferencias de prensa del presidente de la República en contra del juez Gómez Fierro dan fiel cuenta de las

Mientras tanto, lo que queda es mantener los requisitos de admisibilidad de las revisiones a los amparos directos. No obstante, aquí la propuesta optó por la regulación constitucional cuando, de seguir la tónica desregulatoria del resto de la propuesta del presidente de la SCJN, lo más lógico era que los criterios de admisibilidad de la revisión se dejaran a la facultad regulatoria de la SCJN mediante acuerdos generales, por ejemplo. Contrario a ello, se decidió modificar adjetivos para intentar generar una solución al flujo de revisiones que llegan a la SCJN.

La discusión en el Parlamento Abierto apuntó a una solución interesante en el sentido de establecer que las decisiones sobre admisiones a las revisiones en amparo directo recayeran en un cuerpo colegiado. Ante el rechazo de mantener el recurso de reclamación, la alternativa de generar una decisión colegiada sobre la admisibilidad puede ser muy adecuada. Por lo demás, las menciones hechas en el sentido de que los desechamientos pueden revertirse mediante solicitudes de atracción de alguna sala tienen un efecto desorientador. La atracción suele iniciarse por vías informales. Para hacerlo, es necesario dar a conocer a alguna ministra o ministro el tema que esperar a que lo haga suyo. Esta solución obligaría a cabildear las admisiones de las revisiones en amparo directo antes de su presentación a los pocos días posteriores a su presentación. Implicaría también una comunicación interna con la Secretaría General de Acuerdos de la SCJN. Todo ello,

presiones que pueden recibir los jueces. La tibieza del presidente de la SCJN y del Consejo de la Judicatura a la luz de dichas críticas muestran el debilitamiento al que me refiero. En el ámbito penal esto es todavía más delicado. Véase Cullell, Jon Martín, “Gómez Fierro, el juez discreto que hace enojar al presidente mexicano”, *El País*, 22 de abril de 2021, disponible en: <https://elpais.com/mexico/2021-04-23/gomez-fierro-el-juez-discreto-que-hace-enojar-a-lopez-obrador.html> (consultada en mayo de 2021).

informal. Sorprende mucho que quienes tenían la encomienda de defender el proyecto del presidente de la SCJN las hicieran en el Parlamento Abierto.

X. CRITERIOS CONTRADICTORIOS ENTRE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La propuesta de modificación de la expresión tesis para colocar los criterios en su lugar, es un cambio meramente de vocabulario. El anteproyecto es parco al respecto. Prácticamente nadie se refirió al mismo en el Parlamento Abierto. En el dictamen se dice que el cambio tendrá el efecto de hacer obligatorios los criterios que se publiquen:

Al respecto se propone cambiar el concepto de contradicción de tesis por el de contradicción de criterios. Lo anterior con el fin de reconocer que el conflicto se da entre los criterios que sostienen diferentes sentencias, con independencia de las tesis que se publiquen. De ese modo, los argumentos y los razonamientos plasmados en cada sentencia serán obligatorios para juzgadores de menor jerarquía.¹⁷¹

Comentario

No hay mucho más que añadir cuando una modificación al texto constitucional tiene una utilidad tan limitada.

XI. CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO

El cumplimiento de las sentencias de amparo representa un grave problema para el Poder Judicial federal. Uno de los aspectos más importantes para la construcción de la le-

¹⁷¹ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial*, cit., p. 9.

gitimidad del proceso jurisdiccional tiene que ver con el potencial de cumplimiento que tienen sus decisiones.¹⁷² Si las sentencias no pueden ejecutarse, de poco sirve acudir a un poder judicial.

Para el caso del Poder Judicial federal, la función ha correspondido tradicionalmente a la SCJN. Para ejemplificarlo, la SCJN recibió en 2020, 116; en 2019, 161; en 2018, 203; y en 2017, 2,036 incidentes de inejecución.¹⁷³ Junto a los incidentes de inejecución aparecen los llamados incidentes de cumplimiento sustituto. Se trata de aquellos casos en donde es materialmente imposible para la autoridad cumplir con lo ordenado en la sentencia de amparo.¹⁷⁴ La tramitación de los incidentes no es compleja. En realidad, lo que resulta relevante aquí es la capacidad de los funcionarios de la SCJN para convencer a las autoridades responsables sobre su obligación de cumplir con las sentencias firmes de amparo. Este tipo de casos son menos abundantes que las inejecuciones de amparo. No obstante, también exigen tiempo para su tramitación.

Sobre esta cuestión, el anteproyecto señala lo siguiente:

Con la finalidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se enfoque en resolver las cuestiones constitucionales más relevantes se ajusta la Constitución a lo que ya sucede en la práctica, por virtud del Acuerdo General

¹⁷² Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 155.

¹⁷³ Datos provenientes de los informes de actividades 2017 a 2020 de la SCJN, disponibles en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/consulta-informacion/institucional/informes> (consultada en mayo de 2021).

¹⁷⁴ Una explicación sobre el procedimiento de cumplimiento sustituto a propósito de la Ley de Amparo de 2013. Véase González Santos, Gabino, “Cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo”, en Cossío Díaz, José Ramón *et al.*, *La nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2015, p. 435.

5/2013, y que sean los órganos que hubieren concedido el amparo quienes conozcan del incidente de cumplimiento sustituto. En ese sentido, se reforma el artículo 107 constitucional.¹⁷⁵

Durante el Parlamento Abierto, Ricardo Antonio Silva se pronunció a favor de que se reforme. Pero señala la necesidad de evaluar su funcionamiento.¹⁷⁶

El dictamen del Senado está a favor de la modificación y señala lo siguiente:

Estas Comisiones de Dictamen estiman conducente aprobar la propuesta referente a que el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podrá ser solicitado o decretado de oficio por el órgano jurisdiccional que hubiera emitido la sentencia de amparo, cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso, o cuando, por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. El incidente tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Las partes en el juicio podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.

Bajo este planteamiento, se insiste que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se enfoque en resolver las cuestiones constitucionales más relevantes sin descuidar la razón que subyace a esta figura en el sentido de que las sentencias de amparo siempre deben cumplirse, además de que lo dispuesto por la propuesta en comento ya ocurre en la práctica.

¹⁷⁵ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial*, cit., p. 9.

¹⁷⁶ Intervención de Ricardo Antonio Silva Díaz de la Escuela Libre de Derecho, en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, cit., nota 42, p. 91.

Comentario

El objetivo de la reforma parece adecuado. La cuestión del cumplimiento sustituto es un tema que bien puede resolverse en un órgano jurisdiccional mucho más cercano a las partes involucradas en el proceso. Sin embargo, de nuevo se reconoce expresamente que la modificación ya opera mediante acuerdos generales. Habida cuenta de ello, surge la pregunta sobre la necesidad de reformar el texto constitucional para hacer el ajuste correspondiente.

Las reformas aquí comentadas son desiguales en cuanto a su profundidad y a los efectos que pretenden lograr. La propuesta está acompañada de muy pocos elementos empíricos que permitan justificar la necesidad de los cambios o prever sus efectos. En algunos casos, los cambios parecen ir en la dirección correcta. Sin embargo, el diseño de las soluciones se queda corto. Esto es particularmente relevante en los casos de la jurisprudencia y los tribunales regionales de circuito. En el caso de la transición de tribunales unitarios a tribunales colegiados de apelación, el reto estará en la capacidad del Consejo de la Judicatura para designar a los 200 magistrados y magistradas que la medida requiere. Esta cuestión no fue tratada en absoluto. Incluso, se llegó al absurdo de señalar que no tendría impacto presupuestal.