

LOS PLENOS DE CIRCUITO: INTEGRACIÓN, COMPETENCIA, FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACIÓN

SUMARIO: Integración y organización. Competencia y funcionamiento.

La reciente reforma constitucional en materia de amparo introduce los llamados Plenos de Circuito¹ con competencia para conocer de las contradicciones de criterios que surjan entre Tribunales Colegiados de un mismo circuito², a fin de que decidan el criterio que deba prevalecer con el carácter de jurisprudencia.

En el proceso legislativo de la reforma se observa que la creación de esos órganos tiene tres finalidades. La primera, consiste en facilitar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación deje de conocer de esas contradicciones para consolidarla como Tribunal Constitucional; la segunda, en permitir que tales contradicciones sean resueltas al interior del circuito para erradicar la inseguridad jurídica que generan; en tanto que la tercera, es aprovechar la experiencia y curva de aprendizaje por razón de especialidad de los magistrados directamente encargados de resolver cotidianamente los asuntos originen de la contradicción.

Para la implementación de ese nuevo órgano, en el séptimo párrafo del numeral 94 constitucional se precisa que **las leyes determinarán su integración y funcionamiento** y se faculta al Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación para que emita acuerdos generales al respecto. En ese sentido, actualmente hay dos proyectos para determinar la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito.

En los siguientes apartados se abordarán las principales características de esa nueva figura, para lo cual se harán algunas observaciones a los proyectos de regulación hechos por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y Consejo de la Judicatura Federal, así como propuestas que se estima ayudarán a perfeccionar su integración y funcionamiento.

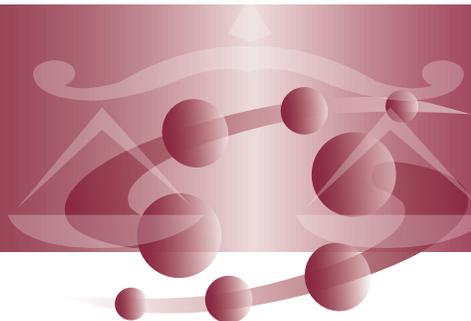
INTEGRACIÓN Y ORGANIZACIÓN

- a) **Cantidad:** En los preceptos constitucionales no se dispone una cantidad específica de Plenos de Circuito que se deban crear, ya que solamente en el séptimo párrafo del artículo 94 se refiere que serán establecidos por el Consejo de la Judicatura Federal, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada circuito³.

1 En la fracción XIII del artículo 107 constitucional.

2 Actualmente de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3 Lo cual es reiterado en el artículo 41 Bis 1 del proyecto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



Ya se mencionó que una de las finalidades de esos Plenos es liberar a la Suprema Corte del conocimiento de contradicciones de tesis, por lo que en congruencia con ella lo más aconsejable sería que se estableciera un número reducido de Plenos de Circuito, dado que es altamente probable que entre mayor sea el número de órganos de ese tipo será mayor la cantidad de contradicciones que surjan entre ellos y, consecuentemente, aumentaría la inseguridad jurídica y la participación de la Corte para resolver esos asuntos en lugar de disminuir.

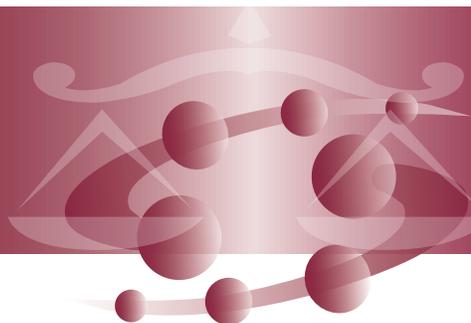
Para reducir el número de Plenos sería factible reorganizar los circuitos, tal vez para el único fin de crear esos órganos, de tal forma que un circuito pueda comprender dos o más entidades federativas que compartan semejanzas importantes en el ámbito geográfico, cultural o económico, como serían las existentes entre Tabasco y Veracruz que conforman el actual décimo circuito o la notoria similitud entre el Distrito Federal y el Estado de México que son entidades que conforman la Zona Metropolitana del Valle de México. En esos circuitos se constituirían Plenos de Circuito regionales, cuyos magistrados estarían obligados a resolver las contradicciones que surjan tomando en cuenta la legislación respectiva de cada una de las entidades federativas integrantes del Pleno.

Esta peculiar situación, podría hacer pensar si sería viable que magistrados que no tienen mucho contacto con la legislación positiva de una entidad federativa serán aptos para decidir contradicciones al respecto. No obstante ese riesgo, debe tomarse en cuenta que actualmente hay muchas similitudes importantes entre las legislaciones estatales, por lo que sería posible que los magistrados resuelvan con base en su experiencia en casos análogos, sin menoscabo de que estén obligados a actualizarse en las materias que lo requieran.

Actualmente el Consejo de la Judicatura Federal pretende la creación de 48 Plenos de Circuito, es decir, uno o más en cada uno de los actuales 32 circuitos –con excepción del 23°, 25°, 26°, 28°, 31° y 32° en los cuales al existir un solo Tribunal Colegiado no podrían generar contradicciones al interior del circuito–. Lo cual no parece ideal, si se toma en cuenta, además de lo ya expuesto, el ejemplo de los Estados Unidos de América en donde existen 12 Cortes de Apelación y su correspondiente circuito, a pesar de que está conformado por 50 estados y 1 distrito federal.

b) Tipos: En el proyecto de los legisladores se faculta al Consejo de la Judicatura Federal para establecer la especialización de los Plenos atendiendo a las circunstancias particulares de cada circuito⁴. En congruencia con esa habilitación, en el proyecto del Consejo se propone que

⁴ Artículos 41 Bis 1 y 144 del proyecto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



existan tres tipos de Plenos de Circuito nombrados de la siguiente forma: **1°** especializado, porque conoce de una sola materia; **2°** semiespecializado, por conocer de dos o tres materias; y, **3°** mixto, considerado como el que conoce de todas las materias.⁵

Parece adecuada la clasificación hecha, dado que busca aprovechar la experiencia de los magistrados obtenida del contacto diario con alguna o algunas materias específicas dependiendo de la especialización del tribunal al que pertenezcan, esto con la finalidad de facilitar la solución de las contradicciones y favorecer que sean más óptimos los fallos.

Atendiendo a ese principio de especialización de los órganos jurisdiccionales, sería conveniente que respecto de materias técnicamente complejas que tienden a generar contradicciones de mayor entidad –como podrían ser la de telecomunicaciones, competencia económica, propiedad intelectual, ambiental o la fiscal–, se creará un Pleno de Circuito Subespecializado para cada una de ellas, de manera que sea integrado por magistrados peritos al respecto que favorezcan la sustanciación, construcción y elección de la mejor decisión.

c) Integrantes: En el proyecto de los legisladores se considera que los Plenos deben conformarse **por los magistrados adscritos a los Tribunales Colegiados del circuito respectivo** o por sus presidentes⁶, lo cual podría dar a entender que, por lo menos, debiera existir en el Pleno un magistrado de cada tribunal perteneciente al circuito respectivo, atendiendo a que, en principio, por democracia lo más justo sería que participaran de algún modo todos los Tribunales Colegiados que estén bajo la potestad del Pleno.

En el proyecto de Acuerdo General del Consejo, se adoptan esas formas de integración, para lo cual se precisa que el Pleno se integrará con todos los presidentes de los Tribunales Colegiados cuando en un mismo circuito concurren tres o más tribunales⁷. En el supuesto de que existan solamente dos tribunales, se indica que el Pleno se formará con todos los magistrados de esos órganos jurisdiccionales⁸.

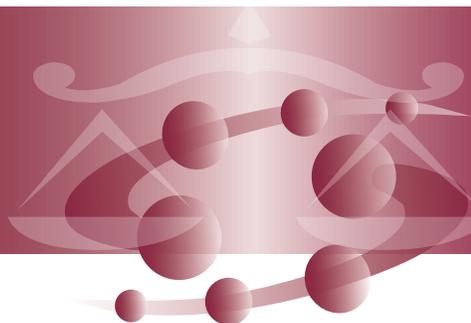
En los casos de circuitos con pocos Tribunales Colegiados parece adecuado que el Pleno de Circuito sea integrado siguiendo el principio de democracia antes mencionado, pues la canti-

5 Artículos 1, fracciones XVI, XVII y XVIII y 2 del proyecto de Acuerdo General.

6 Artículo 41 Bis 1 del Proyecto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

7 Artículo 9 del proyecto de Acuerdo General.

8 Artículo 10 del proyecto de Acuerdo General.



dad de magistrados no sería muy grande. En cambio, en circuitos con gran cantidad de tribunales no parece funcional aplicar el mismo principio, dado que la conformación de órganos colegiados con gran cantidad de juzgadores dificulta llegar a acuerdos, siendo que el referente más cercano que se tiene es el de los plenos de circuito federales de apelación en los Estados Unidos de América, donde la experiencia y funcionalidad recomiendan integraciones limitadas en lo cuantitativo.

Para hacer más fluido el trabajo y facilitar el consenso al interior del Pleno, sería viable que cuando en un circuito existan más de dos Tribunales Colegiados el Pleno se integre con cinco o nueve magistrados⁹ electos por el Consejo de la Judicatura Federal atendiendo a sus méritos o cualidades profesionales y desempeño jurisdiccional, como serían la elaboración de tesis y criterios relevantes. A diferencia de los circuitos con dos tribunales en los que el Pleno respectivo sería integrado, en automático, con la totalidad de magistrados de esos órganos jurisdiccionales.

Sería aconsejable que los magistrados designados por el Consejo de la Judicatura duren en el cargo dos o tres años –salvo los casos en que el Pleno se conforme por los integrantes de dos Tribunales Colegiados, en que serían permanentes–, y sean reemplazados en forma escalonada, para aprovechar la curva de experiencia, es decir, para que en todo momento existan en el Pleno magistrados que conozcan el quehacer del órgano y puedan aconsejar a los nuevos integrantes.

Es por ello que tampoco parece adecuada la propuesta del Consejo de la Judicatura de que, tratándose de circuitos con más de dos Tribunales Colegiados, únicamente los presidentes integren el Pleno, dado que en términos del actual artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación duran en su cargo un año, lo cual no permitiría aprovechar la citada curva de experiencia.

Para la primera conformación de los Plenos de circuito, se propone que la mitad de sus integrantes tenga una designación por un año, dependiendo el número de tribunal al que pertenezcan o según el criterio del Consejo de la Judicatura, de esta manera su renovación garantizará que al menos la mitad integrantes cuente con experiencia previa para un mejor funcionamiento futuro.

El voto de calidad que se da al presidente del Pleno de Circuito en los proyectos del Senado y del Consejo de la Judicatura Federal, que se vienen mencionando, parece adecuado, ya que

⁹ Independientemente de si son Presidentes del Tribunal Colegiado al que pertenezcan.



facilita destrabar los posibles empates en las votaciones y permite aprovechar la mayor experiencia que tienen los decanos designados con ese carácter, pues la designación de un magistrado exclusivo para desempatar podría retardar la solución de las contradicciones y generar suspicacias.

COMPETENCIA Y FUNCIONAMIENTO

En el proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se precisa como competencia de los Plenos de Circuito la solución de las contradicciones de **“tesis de jurisprudencia”** sostenidas por los Tribunales Colegiados contendientes¹⁰, a diferencia de la fracción XIII del artículo 107 constitucional que dispone que conocerán de las **“tesis contradictorias”**, supuesto más amplio.

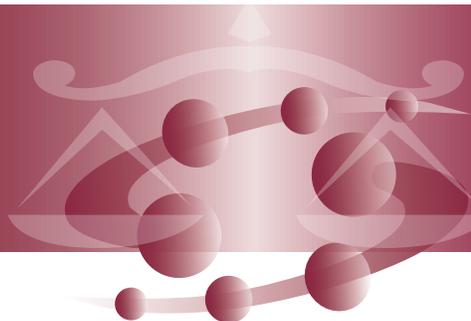
Por su parte, el proyecto del Consejo de la Judicatura Federal es omiso al respecto, por lo que sería aconsejable que, en congruencia con la Constitución Federal y con los actuales criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se precisara que los Plenos de Circuitos están facultados para resolver las contradicciones de tesis o criterios divergentes que sostengan dos o más Tribunales Colegiados, pues es común que muchos órganos jurisdiccionales no elaboren tesis de sus criterios.

El criterio que sostenga el Pleno de Circuito al resolver la contradicción de criterios constituye jurisprudencia en términos de la fracción XIII del numeral 107 de la Carta Magna, por eso sería aconsejable establecer un procedimiento especial para casos complejos que ameriten de allegarse de elementos para mejor proveer, así como permitir la participación de expertos o amigos de la corte que faciliten la comprensión y mejor decisión del asunto, como actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace al momento de sustanciar asuntos de gran complejidad o interés nacional.

De ese modo, en el procedimiento respectivo se podría ordenar la publicación, en medios impresos o electrónicos, de un extracto que sintetice cuál es el problema fáctico y jurídico a resolver en la contradicción, con la finalidad de que los interesados en el caso o expertos puedan aportar sus opiniones, mismas que no serían vinculantes sino, en todo caso, orientadoras sin necesidad de hacer mención expresa de ellas.

En ese procedimiento se podría ordenar la práctica de pruebas como la comparecencia de personas o peritos, así como la celebración de audiencias –en algún lugar previamente habilitado para ello–, con la finalidad de desahogar las probanzas, recabar o confrontar opiniones de los sujetos que participen en la sustanciación del asunto, de manera que el Pleno de Circuito pueda aproximarse más a los hechos

¹⁰ Artículo 41 Ter, fracción I, del proyecto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



relevantes, a la verdad y considerar las mejores consecuencias en su decisión, tal como hacen cotidianamente los tribunales terminales en el mundo, siendo ejemplo de ello la Suprema Corte de Justicia de la Nación así como la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América.

Del mismo modo, sería aconsejable establecer ciertas reglas para que los Plenos emitan sus fallos y faciliten su aplicación analógica a casos con similitudes relevantes, como serían: indicar los temas abordados en los asuntos en contradicción, el contexto fáctico y jurídico, la problemática que subyace en cada caso, las consideraciones interpretativas y las razones de la decisión.

Otra facultad importante que no está prevista en la Constitución Federal, es la que el proyecto de los legisladores concede a los Plenos de Circuito para solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparo indirecto en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general¹¹.

Esa facultad es retomada por el Consejo de la Judicatura Federal, lo que se estima adecuado, ya que actualmente los Tribunales Colegiados conocen de la impugnación de diversas normas generales a través de amparo indirecto en revisión, por lo que lo más acorde con la reforma constitucional sería establecer un conducto para que las normas declaradas inconstitucionales por esos tribunales puedan ser desincorporadas con efectos generales del derecho positivo mexicano.

¹¹ Artículos 233 del proyecto de Nueva Ley de Amparo y 41 Ter del proyecto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.