

**SECRETARIOS DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN
Y PUNTOS CONSTITUCIONALES.**

P R E S E N T E S.-

Les saludos cordialmente y aprovecho para extenderles atenta invitación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 88 y 89 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, a una reunión no presencial (virtual) de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, que habrá de celebrarse el día **jueves 14 de enero del año en curso, a las 18:00 horas**, bajo el siguiente orden del día:

I.- Lista de asistencia y declaratoria de quórum.

II.- Lectura y aprobación del orden del día.

III.- Análisis, discusión y, en su caso, dictaminación del escrito de la Secretaria de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, con el que remite a este Poder Legislativo, Proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación.

IV.- Análisis, discusión y, en su caso, dictaminación del escrito de la Secretaria de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, con el que remite a este Poder Legislativo, Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de nacionalidad.

V.- Análisis, discusión y, en su caso, dictaminación del escrito del Presidente Municipal y del Secretario del Ayuntamiento de Naco, Sonora, mediante el cual hacen del conocimiento de este Órgano Legislativo, del fallecimiento de la Ciudadana Lorena Lizeth Granillo Valencia, quien ocupaba el cargo de Regidora Propietaria en el señalado Ayuntamiento.

VI.- Análisis, discusión y, en su caso, dictaminación de los escritos de la Secretaria del Ayuntamiento del Municipio de Suaqui Grande, Sonora, mediante los cuales hace del conocimiento de este Poder Legislativo, el sensible fallecimiento de la ciudadana Gertrudis Quintana Castillo, Presidente Municipal de dicho órgano de gobierno, así como del acuerdo

aprobado por los integrantes del Ayuntamiento referido, para que sea el ciudadano Francisco Gurrola Sánchez, quien ocupe el cargo de Presidente Municipal.

VII.- Clausura de la reunión.

Sin otro particular por el momento y en espera de contar con su puntual asistencia, le reitero la seguridad de mi consideración y respeto.

ATENTAMENTE

Hermosillo, Sonora a 12 de enero de 2021.

**C. DIP. JESÚS ALONSO MONTES PIÑA
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN
Y PUNTOS CONSTITUCIONALES**

**COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS
CONSTITUCIONALES.**

DIPUTADOS INTEGRANTES:

JESÚS ALONSO MONTES PIÑA

NORBERTO ORTEGA TORRES

HÉCTOR RAÚL CASTELO MONTAÑO

GRICELDA LORENA SOTO ALMADA

JESÚS EDUARDO URBINA LUCERO

MARÍA DOLORES DEL RÍO SÁNCHEZ

JORGE VILLAESCUSA AGUAYO

MA. MAGDALENA URIBE PEÑA

NITZIA CORINA GRADÍAS AHUMADA

HONORABLE ASAMBLEA:

A los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Legislatura, por acuerdo de la Presidencia, nos fue turnada para estudio y dictamen, minuta con proyecto de Decreto remitida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 92, 94, fracciones I y IV, 97 y 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, presentamos para su discusión y aprobación, en su caso, el presente dictamen al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES:

PRIMERA.- En lo correspondiente al procedimiento que motiva el análisis de la minuta en estudio, es importante dejar asentado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 135, previene que dicho ordenamiento fundamental es susceptible de ser adicionado o reformado, con la taxativa de que: ***“para que las reformas o adiciones lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las***

dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados”.

SEGUNDA.- A esta Comisión le ha sido turnada para estudio y resolución minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación. la cual fue remitida el día 04 de enero de 2021, a este Poder Legislativo local, por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En razón de lo anterior, esta Comisión decidió dar cabal cumplimiento al imperativo establecido en el artículo 135 de nuestro máximo ordenamiento jurídico nacional en el sentido de aprobar o no, la reforma que en la misma se hubiese planteado a este Poder Legislativo, como integrante del Constituyente Permanente Federal.

En tal sentido, a continuación, se plasmarán los motivos por los cuales esta Comisión de Dictamen Legislativo considera procedente la aprobación de la minuta referida con antelación.

TERCERA.- La Cámara de Diputados, en su función de cámara de origen, aprobó el dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Justicia; el cual se basa en las siguientes consideraciones:

“ 1. Aspectos Funcionales del Poder Judicial de la Federación.

• Tribunales Colegiados de Apelación en sustitución de los Tribunales Unitarios de Circuito.

*Con relación a la propuesta de reformas a diversas disposiciones constitucionales relativas a la creación de los **Tribunales Colegiados de Apelación en sustitución de los Tribunales Unitarios de Circuito**, se hicieron patentes las ventajas de la conformación de este tipo de órganos jurisdiccionales pluripersonales, en donde subyace la importancia del debate deliberativo que existe en una conformación colegiada de estos órganos, pues al tratarse de órganos jurisdiccionales de segunda instancia la resolución de los asuntos es fundamental, ya que despresuriza la mediatización de los asuntos, ofrece una sentencia de mayor reflexión, garantiza imparcialidad derivada del debate judicial y*

aprovecha los beneficios del trabajo colaborativo. En otras palabras, la decisión deliberativa, atiende al ideal democrático y fortalece la efectividad del recurso conforme a los estándares internacionales.

Por lo que respecta a los señalamientos con relación al posible impacto presupuestal que conllevaría la implementación de esta propuesta, se considera que el mismo queda clarificado con el propio proyecto, ya que concretamente se dispone en su artículo cuarto transitorio que todas las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor de la reforma, se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados al propio Poder Judicial de la Federación, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos.

Asimismo, en todo caso, habrá de atenderse a la política de optimización judicial en cuanto a estos nuevos órganos, que al efecto implemente el Consejo de la Judicatura Federal, bajo el entendido de que se tratará de una transformación de órganos ya existentes, es decir, de los Tribunales Unitarios a los Tribunales Colegiados, atendiendo a criterios técnicos, que garanticen una adecuada distribución de cargas de trabajo y el pleno acceso a la justicia. Respecto a esto último, es pertinente destacar que el funcionamiento de órganos colegiados en lugar de tribunales unipersonales, permite que la ausencia de una o un titular, por la razón que sea, no obstaculice el funcionamiento del mismo, aún en aquellas materias en las que es necesario que existan magistradas o magistrados en todo momento por el principio de inmediación.

- **Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito.**

*En lo que respecta a la propuesta de los **Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito**, para que tengan la facultad expresa de resolver las contradicciones de criterios que se generen por los distintos circuitos que conformen su región, con el fin de establecer criterios obligatorios y lograr la optimización funcional y orgánica de las diversas instancias y órganos que forman parte del Poder Judicial de la Federación, se advierte que este tema fue motivo de algunas apreciaciones y reflexiones en cuanto a su alcance y efectos prácticos.*

En ese sentido es de advertirse que este novedoso esquema parte del planteamiento integral establecido por la iniciativa tendiente a consolidar la justicia constitucional y por ende a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional.

Por ello las y los integrantes de estas Comisiones coincidimos con lo expuesto en el sentido de que la transformación de los Plenos de Circuito en Plenos Regionales constituye una evolución en dos vertientes; la primera consiste en que su transformación obedece en una homogeneidad y optimización de recursos en cuanto al conocimiento de asuntos susceptibles de integrar jurisprudencia por contradicción de tesis en donde actualmente existen circuitos con basta carga de trabajo, pero en otros circuitos pequeños la utilidad de estos Plenos de Circuito no tienen el mismo volumen de asuntos, es por ello que la transformación hacia los Plenos Regionales constituye incluso un ahorro de recursos.

En segundo término, la competencia territorial de los Plenos Regionales se ampliaría hacia varios circuitos y, en consecuencia, tanto la carga de trabajo como los criterios resueltos en las contradicciones de criterios tendrían una mayor homogeneidad. Lo anterior permitiría una impartición de justicia correcta para la resolución de estos asuntos, además de resolver múltiples cuestiones de legalidad, evitando que lleguen a la Suprema Corte y consolidándola como un Tribunal Constitucional.

En esa tesitura, la competencia primigenia de estos Plenos Regionales consistiría en la resolución de aquellas contradicciones de criterios que no son del conocimiento de la Suprema Corte. Sin embargo, ello constituye solamente una diferenciación de competencias de acuerdo a la importancia de las contradicciones, dejando subsistente que las Salas o el Pleno de la SCJN conozcan de aquellas contradicciones de criterios que tienen una alta trascendencia o importancia social.

Asimismo, debe tomarse en consideración que la regulación y mecánica de operación para la tramitación de las contradicciones de tesis y las competencias de los Plenos Regionales se regularán a través de las leyes secundarias y los Acuerdos Generales que emita el CJF.

En efecto, será la ley de la materia y posteriormente los acuerdos generales, los que regularán la forma y el mecanismo necesario para conformar a los Plenos Regionales, como se ha proyectado en el proyecto de reformas a la Ley de Amparo elaborado por el propio Poder Judicial de la Federación en complemento de la presente reforma constitucional, y que será objeto de determinación por parte de este Poder Legislativo al momento de la confección de las reformas legales que al efecto habrán de armonizarse derivado de esta reforma constitucional.

Por ello se refrenda la conveniencia de que esta figura jurídica deba estar prevista en la Constitución Federal, pues constituirá uno de los instrumentos judiciales federales fundamentales en el nuevo diseño que se propone, para una debida impartición de justicia.

- **Fortalecimiento de la autorregulación de los órganos del Poder Judicial de la Federación.**

*Por otra parte, en relación al **fortalecimiento de la autorregulación de los órganos de Poder Judicial de la Federación** las y los integrantes de estas Comisiones de Dictamen coincidimos sobre la importancia señalada al efecto, en el sentido de que dicha autorregulación se contemple en nuestra Constitución como lo propone la iniciativa materia de dictamen, ello con la finalidad de que el Consejo de la Judicatura Federal cuente con el debido respaldo jurídico para, mediante acuerdos generales, se emitan nuevas directrices o se adecuen las ya existentes, a las situaciones que van surgiendo derivadas de los cambios sociales y requerimientos para modernizar las formas de impartir justicia, cumpliendo con los estándares de excelencia que en la actualidad se exigen.*

Reconocemos que la implementación de acciones como las políticas de combate al nepotismo y al abuso sexual implementadas dentro del Poder Judicial de la Federación ha sido posible gracias a la facultad de autorregulación del propio Consejo de la Judicatura, misma que con la presente propuesta se plantean consolidar, bajo el entendido que en todo caso, dicha facultad será ejercida conforme al ámbito de atribuciones conferido a dicho. órgano del Poder Judicial de la Federación, con el fin de que le permita actuar de manera inmediata en las problemáticas del funcionamiento que presenta la propia judicatura.

- **Designación de órganos jurisdiccionales para resolver casos vinculados a violaciones graves de derechos humanos.**

Un tema que ha sido materia de opiniones y reflexiones en el foro jurídico y, por ende, en el parlamento abierto, es la propuesta relativa a **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**, propuesta prevista en el artículo 100 constitucional.

Al respecto, advertimos que el intercambio de puntos de vista entre las distintas Senadoras y Senadores así como participantes de este ejercicio democrático, ha permitido focalizar que el objetivo primordial de esta propuesta es lograr la concentración de los casos, lo cual permitirá que cuando exista un gran número de juicios vinculados con violaciones graves de garantías, éstos se puedan concentrar en uno o varios órganos con el fin de brindar una respuesta unificada y coherente que satisfaga los derechos de las víctimas, principalmente el derecho a la verdad, evitando además fragmentar el acceso a la justicia y cualquier tipo de victimización secundaria.

De manera concomitante, se advierte que con ello se pretenderá privilegiar la especialización en el conocimiento de asuntos de alta relevancia, bajo el enfoque de los derechos humanos que incidan directamente en la controversia planteada.

No se desconoce que al respecto existen inquietudes con relación a la mecánica de funcionamiento de esta atribución, en donde se llega incluso a señalar que podría generar una posible colisión con lo establecido por el artículo 13 constitucional, por tratarse de tribunales especiales o ad hoc, y posiblemente vulnerarse el principio de juez natural previsto por diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos e, incluso, señalar que la excepción de la regla de turno que se plantea genera por sí misma que se esté en presencia de un tribunal especial.

Preocupaciones entendibles a la luz de un proceso de confección normativa de esta figura, como el que se pretende realizar a través de este proceso de reformas y que requieren atenderlas desentrañando el contenido y alcance de esta propuesta.

En contraparte, estas Comisiones de dictamen consideran que en todo caso, la finalidad perseguida por esta propuesta no ha sido controvertida, partiendo de su loable objetivo, en donde por señalar un ejemplo, casos lamentables como el de Ayotzinapa, o la Guardería ABC, en donde existieron violaciones graves de los derechos humanos, puedan ser concentrados en uno o varios órganos que permitan brindar una respuesta pronta, clara, unificada, congruente y coherente, evitando que la dispersión en el conocimiento de este tipo de asuntos (que dadas sus características pueden tener varias vertientes), evitando diluir los efectos de una atención oportuna y contundente ante este tipo de deplorables conductas que vulneran los derechos esenciales de toda persona, so pretexto de cuestiones de especialidad, territorio o materia.

Por ello, se estima que esta figura, bien implementada y a partir de las herramientas ya existentes, puede dar lugar a resolver problemáticas tangibles y evidentes ante casos cuyas implicaciones trascienden de manera significativa el esquema cotidiano de protección a los derechos humanos. Por ello se acude a la institución de la "concentración de juicios".

Habrà que señalar que, como se expuso en su momento en el parlamento abierto, esta figura no es novedosa en el esquema jurídico - legislativo existente, ya que en el año 2013 cuando se aprobó la Ley de Amparo, el legislador la introdujo en su artículo 13. Así, gracias a la figura en cita, existe la facultad del Consejo de la Judicatura Federal de determinar la concentración de procedimientos ante un mismo órgano del Poder Judicial de la Federación, previo cumplimiento de algunos supuestos procesales, en atención al interés social y al orden público, lo cual incluso tiene un impacto en cuestiones del turno correspondiente, sin que dicha figura se llegue a cuestionar en cuanto a su constitucionalidad.

Bajo ese orden de ideas, es que se considera que esta facultad operaría sí y solo sí, se reúnen las siguientes condicionantes:

- 1. La concentración se realizaría en órganos jurisdiccionales ya existentes y constituidos conforme a los procedimientos establecidos en la ley, es decir, solo respecto de tribunales previamente establecidos, quedando prohibido la creación de tribunales para casos específicos.*
- 2. La selección de uno de esos órganos sería a partir de los que ya han prevenido en el conocimiento de uno de los asuntos vinculados con la grave violación a derechos humanos que justifica la medida.*
- 3. La decisión se adoptaría a partir de una política judicial y criterios institucionales plenamente definidos y de interés general.*

4. *Deberán darse a conocer criterios claros en cuanto a su aplicación.*

Criterios que deberán estar regulados en las disposiciones normativas correspondientes, al momento de reglamentar esta facultad constitucional.

Finalmente habrá que tener en consideración que, en todo momento, las resoluciones a que llegaran los tribunales correspondientes, serían susceptibles de impugnarse a través de los recursos procedentes, contando con una doble garantía al justiciable que disiparía todo viso de subjetividad con relación al ejercicio de esta atribución.

II. Decisiones Judiciales e integración de jurisprudencia.

• ***Jurisprudencia por precedentes para la Suprema Corte.***

De acuerdo a los propios participantes del parlamento abierto, uno de los ejes torales de la propuesta de reforma, recae en el sistema de precedentes, como componente esencial del esquema de consolidación de la Suprema Corte como Tribunal Constitucional, de acuerdo a la iniciativa materia del presente dictamen.

Bajo ese planteamiento, se coincide en qué una de las novedades de la reforma lo es el establecimiento del sistema de precedentes para el Poder Judicial de la Federación, propiamente para la SCJN, el cual tiene la finalidad de acercar los criterios del Alto Tribunal a las personas para que los aleguen en los tribunales inferiores.

Para los efectos del presente dictamen, es importante la postura esgrimida con relación a este tema, en el sentido de que el actual sistema de reiteración no hace sentido en la Suprema Corte, porque al ser un tribunal terminal que conoce de los casos de mayor importancia y trascendencia, no debe ser necesario que reitere un mismo criterio en cinco ocasiones para que el mismo adquiera un carácter vinculante, siendo el caso que a través del precedente se da una celeridad importante para generar ese efecto.

Por ello, se coincide en que el hecho de que no sea necesaria la reiteración de criterios es fundamental para que la Corte se aboque a fijar criterios sobre asuntos trascendentes que sean obligatorios para todos los órganos jurisdiccionales del país. Dicho en otras palabras, la atención a un menor número de asuntos, como se propone en otras partes de la iniciativa, adquiere sentido cuando se propone que lo resuelto en cada uno de dichos casos tenga un impacto transformador en todo el foro jurídico.

Debe señalarse que el sistema de integración de jurisprudencia por reiteración queda intocado para los Tribunales Colegiados de Circuito. En este sentido y con el consenso generalizado de los intervinientes en el parlamento abierto, esta Comisión coincide con el esquema argumentativo, en el sentido de que la jurisprudencia por precedentes, será en beneficio de la sociedad, acercándose al esquema que han ido adoptando la mayoría de los

tribunales constitucionales en el mundo, con tradiciones y doctrinas que han sido referente para nuestro país.

Es importante establecer, como se ha señalado, que la transformación al sistema de precedentes permitirá transitar hacia un sistema en donde los jueces convengan con los argumentos de sus resoluciones, y que éstas sean más justas y éticas, lo cual se traduce en una nueva exigencia argumentativa. Con ello, estamos convencidos que transitar del sistema de jurisprudencia al de precedentes, obliga al Poder Judicial de la Federación a acatar sin ambages la doctrina desarrollada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, beneficiando en última instancia a las personas justiciables.

Asimismo, se comparte la afirmación que cuando la SCJN le da contenido a un derecho humano, está definiendo el sentido de nuestra Constitución como órgano de cierre del orden jurídico y que su resolución debe ser vinculante para todos los operadores jurídicos, sin tener que esperar una eventual reiteración.

Finalmente, en cuanto a este tema, es de destacarse lo señalado en el sentido de que el sistema de precedentes no es nuevo en nuestro orden jurídico, toda vez que ya existe en el caso de las acciones y las controversias constitucionales. Este mecanismo, instituido hace ya 25 años, ha demostrado sus resultados, por lo cual estas Comisiones apoyamos la ampliación de este esquema, a través de la propuesta planteada por la iniciativa materia del presente dictamen.

- **Criterios contradictorios entre las salas de la Suprema Corte.**

Ahora bien, sobre las contradicciones de tesis entre las Salas de la Suprema Corte, esta Comisión, retomando los argumentos vertidos por diversos participantes del parlamento abierto con relación al sistema de precedentes, se concuerda con la propuesta de precisar que la contradicción debe darse entre los criterios contenidos en los fallos contendientes, tal como lo ha interpretado el Alto Tribunal, lo que es más acorde con un sistema de precedentes.

- **Criterios contradictorios entre el TEPJF y la SCJN.**

Al igual que lo expresado en el apartado anterior, considera que la misma situación pasa en el caso de las contradicciones de criterios suscitados entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde sólo se considerarán obligatorios los criterios interpretativos utilizados para resolver casos

concretos, y no otro tipo de consideraciones expresadas en las sentencias de los tribunales, lo cual se advierte, no fue motivo de disenso entre los participantes del parlamento.

- **Cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo.**

Sobre el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, se coincide con la postura generalizada establecida por los participantes del parlamento abierto con relación a la viabilidad de la propuesta de transferir la facultad de resolver los recursos de inconformidad e incidentes de cumplimiento sustituto en materia de amparo, para que ahora los conozcan los órganos jurisdiccionales que hubieren emitido la sentencia de amparo. Bajo el entendido de que esta propuesta deberá ser regulada en la ley secundaria correspondiente.

De igual forma, retomando algunas reflexiones vertidas por los participantes, se estima que al momento de plantear la correspondiente adecuación legal de esta propuesta, habrá que analizar los esquemas normativos que permitan el establecimiento de los mecanismos de control efectivos y eficaces para que cualquier ejecutoria de amparo pueda ser cumplida conforme a los parámetros establecidos.

- **Régimen recursivo.**

Con relación a la propuesta al artículo 100 constitucional, en el sentido de replantear la instancia que conocerá el recurso de revisión administrativa contra la designación de jueces de distrito y magistrados de circuito, para que ahora lo sea el Consejo de la Judicatura y no la Suprema Corte, se advierte que dicha propuesta no generó mayor observación, ya que se comprendió adecuadamente que la iniciativa de ninguna manera elimina el recurso de revisión administrativa. Dicho recurso sigue procediendo contra las determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal sobre adscripción, remoción y ratificación de personas juzgadoras.

Lo que se propone es que, tratándose de los resultados de los concursos para la designación de personas juzgadoras, sea el propio Consejo el que conozca de los recursos que se interpongan contra la Escuela Judicial, la cual ahora tendrá mayor responsabilidad e independencia en la conducción de los concursos de oposición, sin vedar el derecho al recurso del sustentante, ya que no se elimina el derecho al recurso sino solo se replantea la instancia que lo conocerá, bajo el enfoque de lograr que el Máximo Tribunal se enfoque en resolver temas inherentes a su función de Tribunal Constitucional, y no a revisar preguntas y reactivos en una función académica.

Ahora bien, el recurso se mantiene para destituciones, inhabilitaciones, adscripciones y no ratificaciones. Al respecto, y en aras de brindar una mayor garantía de la independencia judicial, estimamos conveniente precisar que en los recursos de revisión administrativa cuya procedencia se conserva, se debe revisar la constitucionalidad de la determinación adoptada

por el Consejo, haciendo compatible este recurso con el control constitucional que, conforme a lo dispuesto en el artículo 1º constitucional, es obligación de todas las autoridades jurisdiccionales.

- **Irrevocabilidad de los acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal.**

Sobre la propuesta de irrevocabilidad de los acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal, es de advertirse que en el parlamento abierto este planteamiento fue materia de diversos debates y opiniones de los intervinientes, propiciando la reflexión en cuanto al contenido y alcance de la propuesta.

No pasa desapercibido por parte de estas Comisiones que se ha expresado preocupación con relación a que la aprobación de esta medida, podría dejar eventualmente en estado de indefensión a jueces y magistrados contra las determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal en temas relativos a la disciplina, vigilancia y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, situación que se estima necesario profundizar en el presente dictamen por parte de las y los integrantes de las Comisiones dictaminadoras.

Al respecto, analizando el actual diseño constitucional establecido por el artículo 100 constitucional en el tema que ocupa, se puede observar con claridad que la revisión y, en su caso, revocación de acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se trata de una facultad de la Suprema Corte, mas no un recurso o medio de impugnación, siendo claramente una facultad oficiosa por parte del Alto Tribunal, que incluso al día de hoy no encuentra regulación legal alguna, cuando desde el año de 1999 se previó que la ley establecería los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

No obstante, se estima conveniente conservar la facultad de la Suprema Corte de revisar los acuerdos generales del Consejo de la Judicatura Federal en los términos actualmente vigentes, como una salvaguarda contra el ejercicio arbitrario de la función regulatoria del Consejo. Al respecto, es importante destacar que el fortalecimiento a las facultades regulatorias del Consejo de la Judicatura Federal, aunado a la depuración de las atribuciones de la Suprema Corte para dotarla únicamente de competencia constitucional, implican replantear los alcances de esta atribución. Así, la revisión en comento deberá limitarse a la constitucionalidad de las disposiciones de los Acuerdos, sin poder comprender decisiones de política jurisdiccional.

III. Mecanismos de Control constitucional.

- **Eliminación del amparo soberanía.**

Con relación a la propuesta prevista en el artículo 103 constitucional, relacionadas particularmente con el llamado amparo soberanía, se estima que es una reforma innecesaria, pues aunque pueda entenderse que los supuestos de las fracciones II y 111 están subsumidos en la fracción 1, mantener el texto actual permite más precisión en cuanto a que en amparo también se pueden realizar argumentos sobre invasión de esferas, siempre que se vinculen con violaciones a derechos humanos.

- **Materia de las controversias constitucionales.**

Sobre el tema de la reforma constitucional al artículo 105 constitucional, que plantea 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, estas Comisiones consideran que de los argumentos vertidos en el parlamento abierto, la reforma planteada es compatible con la finalidad de que a través de las controversias se tutelen en forma efectiva las competencias constitucionales.

Por ello se estima conveniente adoptar el diseño planteado por la iniciativa materia de dictamen a fin de que en las controversias constitucionales solamente analicen violaciones a la Constitución, así como de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales y dejar las cuestiones de mera legalidad a otras instancias, incluso de la justicia local, lo cual fortalece el federalismo.

En ese sentido, para las o los integrantes de esta Comisión no pasa desapercibido que existen varios factores para proponer la reforma del artículo 105 constitucional, el primero corresponde al fortalecimiento de la Suprema Corte como un verdadero Tribunal Constitucional al conocer cuestiones meramente constitucionales, descargando a su vez el alto volumen de asuntos del Alto Tribunal en el conocimiento de diversos casos que no deben ser motivo de la competencia de la Corte por no entrañar una violación a la Constitución así como de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales.

Otra ventaja de esta reforma y que así se señaló en el desarrollo de la mesa correspondiente, es que por primera ocasión a nivel constitucional se establece que procederán las controversias constitucionales sobre las omisiones de entes legitimados, situación que abre el espectro de procedencia para este medio de control constitucional.

Por ello, se considera que la reforma es pertinente y adecuada conforme a los fines precisados.

Con todo, se estima conveniente modificar la iniciativa para precisar que en las controversias constitucionales únicamente podrán hacerse valer violaciones a la Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales en que el Estado Mexicano sea parte, sin necesidad de referirse a "violaciones directas", para evitar disertaciones en torno al alcance de dicho término y para dejar claro que por esta vía procede el análisis de violaciones al parámetro de control de regularidad constitucional.

- **Legitimación de órganos autónomos para promover controversias constitucionales.**

En cuanto al tema de la legitimación de los órganos autónomos para promover controversias (constitucionales y conforme al debate y conclusiones de los panellistas que asistieron al parlamento abierto, las Senadoras y Senadores de estas Comisiones consideramos positiva esta propuesta, que plantea expandir la legitimación para

promover las controversias constitucionales a los órganos constitucionales autónomos, al prever a este tipo de organismos como entes legitimados para poder entablar un medio de control constitucional como lo es la controversia constitucional, en caso de que vean invadidas sus competencias, lo cual es sano en un sistema democrático.

- ***Declaratoria general de inconstitucionalidad.***

Respecto a la propuesta de reforma constitucional sobre el procedimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad previsto en el artículo 107 constitucional. Y conforme al posicionamiento generalizado de los participantes en el parlamento abierto, esta Comisión considera que es positiva dicha reforma debido a que en la propuesta se considera que cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora, si transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad por parte de la autoridad, la SCJN emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria, esto es, en la Ley de Amparo.

En razón de lo anterior, las Senadoras y Senadores de estas Comisiones estamos convencidos que la propuesta de reforma abona en la tramitación de las declaratorias generales de inconstitucionalidad y con ello se fortalece su procedimiento y la aplicación irrestricta de la decisión judicial y en consecuencia la inaplicabilidad de la norma general declarada inconstitucional, además de que la propuesta simplifica el procedimiento, lo hace expedito, bajo el planteamiento de que la norma inconstitucional debe ser expulsada del ordenamiento jurídico mexicano, a través de un procedimiento eficaz.

- ***Recurso de revisión en amparo directo.***

En lo atinente a la propuesta de reforma sobre la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, y una vez analizados los argumentos de los panelistas que participaron en el parlamento abierto, las y los integrantes de estas Comisiones consideramos que es viable la propuesta de reforma en atención que se especifica que solamente procederá cuando revista un carácter excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, coincidiendo con la postura de varios participantes en el sentido de que esta propuesta fortalece el carácter de tribunal constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de que actualmente se abusa de este recurso y no atiende a los fines del mismo.

Por otro lado, por lo que hace a la irrecurribilidad del acuerdo que determine el desechamiento de los amparos directo en revisión, es de destacarse desde un punto de vista sistémico de los mecanismos de fijación de criterios de la Suprema Corte como Tribunal

Constitucional, que amparo directo en revisión constituye una vía extraordinaria para fijar una agenda de protección de los derechos que se complementará con la jurisprudencia por precedente, por lo que esta propuesta permitiría que la Suprema Corte incida de manera más efectiva en jurisprudencia de derechos, evitando distraer de manera considerable sus esfuerzos institucionales.

Se estima que no debe concebirse el recurso de revisión en amparo directo como una cuarta instancia, y mucho menos a la reclamación como una quinta o como un cuestionamiento estrictamente procedimental en torno a la pertinencia de esa cuarta instancia. Esta concepción ha generado que desafortunadamente se haya venido desvirtuando su esencia, abusando de la utilización de esta figura para fines para los cuales no estaba diseñada, que incluso a decir de los propios participantes, los amparos directos en revisión se llevan cerca del 70 por ciento de del trabajo de toda la Suprema Corte.

En todo caso, para entender la esencia de la propuesta es necesario partir de la concepción de que se está en presencia de un recurso de carácter extraordinario, que procede en casos muy específicos que revistan un interés de relevancia constitucional o de derechos humanos, de ahí la propuesta que se analiza.

Finalmente, otro motivo que habrá de tomarse en consideración para respaldar la procedencia de esta propuesta, es que la propuesta de reforma en ningún momento elimina la posibilidad de 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. Así, a través de estas atracciones, cada ministra o ministro puede plantear que la Corte conozca de ciertos asuntos, mientras que en los casos en que sí existan pronunciamientos colegiados en amparos directos en revisión que ya se hayan admitido, las Salas irán definiendo sus criterios en torno a los alcances de ese interés de relevancia constitucional, de modo que colegiadamente se tendrá una enorme incidencia al respecto.

IV. Temas complementarios.

•Política jurisdiccional

Sobre el tema de la política jurisdiccional analizado en el parlamento abierto, se señaló que existe una alta carga de trabajo en la Suprema Corte, por lo que los Tribunales Colegiados de Circuito deben ser su soporte con la finalidad de que conozcan estos órganos jurisdiccionales sobre cuestiones de legalidad y con ello se fortalezca el carácter de Tribunal Constitucional del Alto Tribunal.

En ese sentido, las y los integrantes de estas Comisiones concordamos con los argumentos esgrimidos sobre la política jurisdiccional atinente a la emisión de acuerdos generales con la finalidad de realizar una adecuada distribución de los asuntos que competan a la Corte entre sus Salas, así como abrir la posibilidad de que el Alto Tribunal remita asuntos a los Tribunales Colegiados de Circuito en casos en que no exista jurisprudencia con la finalidad de dar prontitud al despacho y resolución de los asuntos, estimando que esta medida es congruente con el aspecto funcional y operativo en cuanto a las cargas de trabajo de la Suprema Corte.

En razón de lo anterior, se considera que la distribución de competencias en el Poder Judicial de la Federación es un asunto relacionado, por un lado, con sus funciones de Tribunal Constitucional y por otro, una cuestión operativa, que si se ejercita a nivel constitucional sin duda alguna se podrá definir una política jurisdiccional congruente y conveniente con las cargas de trabajo.

- **Regulación de la Carrera Judicial**

En cuanto a la regulación de la carrera judicial que se propone en la reforma constitucional sobre los artículos 97 y 99 y en la que se establece que todo lo relativo al ingreso, formación y permanencia del personal jurisdiccional será regulado mediante una ley de carrera judicial, y en función de las intervenciones de los participantes en el parlamento abierto, en donde prácticamente de manera unánime se decantaron por que la oportunidad y viabilidad de la propuesta, la misma se estima positiva para estas Comisiones.

Lo anterior, en razón de que si bien es cierto en el Poder Judicial de la Federación ya existía la carrera judicial, con la propuesta se establece la posibilidad de contar con una regulación secundaria específica y actualizada, sobre el ingreso, formación, permanencia y remoción del personal de la carrera judicial y no solamente de los jueces y magistrados, con una serie de disposiciones que permiten transitar hacia una verdadera carrera judicial basada en el mérito y en la igualdad de oportunidades. De allí la importancia de la expedición de una Ley de Carrera Judicial, además de que la Escuela Judicial, como un ente de relevancia constitucional, avalará la calidad de funcionamiento de la carrera judicial, con criterios técnicos y profesionales.

Por otro lado, debe considerarse que al establecerse como un derecho humano el acceder a los cargos públicos,' según lo previsto en el artículo 23.1 inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la reforma establece una igualdad de condiciones, pues no deja espacios de discrecionalidad en los nombramientos.

- **Inamovilidad de juzgadores**

Respecto a la propuesta de reforma constitucional sobre la inamovilidad de los juzgadores contenida en el artículo 97 constitucional en donde se clarifica que el requisito para permanecer en el cargo de juzgador, después de seis años de ejercicio, será el cumplir con los elementos establecidos para el proceso de ratificación que para tal efecto establezcan las disposiciones aplicables y conforme a los argumentos esgrimidos en el parlamento abierto, en el sentido se considera la inamovilidad como una garantía de la independencia judicial, es que se considera procedente la propuesta.

En efecto, tomando en consideración lo establecido por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, la cual ha señalado que esta independencia constituye una garantía para un oportuno proceso de nombramiento e inamovilidad, además de implicar la permanencia de los juzgadores para que se conduzcan con excelencia. Por ello, estas Comisiones consideramos que la propuesta es viable en razón de que a nivel constitucional se establece ahora como requisito indispensable para que los juzgadores federales sigan en sus puestos, el que hayan sido ratificados conforme a lo dispuesto en las disposiciones aplicables, como podría ser en la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación y los acuerdos generales que al respecto expida el Consejo de la Judicatura Federal, pero sin que la promoción a un cargo superior exima a juzgadora o juzgador alguno de pasar por dicho procedimiento.

Ello lleva a determinar que, por un lado, el proceso de ratificación ya no es automático como anteriormente se hacía, sino que ahora se deben cubrir determinados parámetros y requisitos establecidos en la ley secundaria (ley de carrera judicial) y en los acuerdos respectivos, por lo que el proceso de ratificación tendrá que ser acucioso, fomentar la igualdad de oportunidades ante la ratificación y generar un tamiz transversal de evaluación para todos los juzgadores federales.

• Paridad de género

Derivado del análisis de las intervenciones del parlamento abierto, se considera por parte de las Senadoras y Senadores de estas Comisiones, que la propuesta de reforma constitucional por la cual se introduce la paridad de género como un eje transversal de toda la carrera judicial es un acierto, en razón de que con ello se incentiva una visión feminista de la carrera judicial, fortalece la igualdad sustantiva en el Poder Judicial de la Federación, permitiendo la implementación de mecanismos de política pública al respecto. Aspectos que fueron unánimes por las y los participantes de la mesa correspondiente.

• Defensoría pública

Sin duda alguna, existió consenso en que se debe fortalecer la organización del Instituto Federal de Defensoría Pública para que tenga mayor capacidad y así abonar a su consolidación.

Al incorporarse este Instituto al texto constitucional para constituirlo como un ente de relevancia constitucional, como lo plantea la propuesta, sin duda alguna se abona a su fortalecimiento y refrenda un compromiso del Estado mexicano en materia de defensa jurídica. Por ello esta Comisión considera de gran relevancia este establecimiento constitucional plasmado en la reforma del artículo 100 constitucional, consciente de que los estándares internacionales señalan que las defensorías públicas, deben reunir las siguientes características: estar reconocidas a nivel constitucional, debe tener una autonomía técnica y contar con autonomía de gestión, características que reúne el Instituto Federal de Defensoría Pública, misma que posee un alto reconocimiento a nivel nacional e incluso internacional, en cuando a su organización y funcionamiento.

CUARTA. DEL SENTIDO DEL DICTAMEN. *Después de hacer un análisis exhaustivo los integrantes de estas Comisiones Unidas llegamos a la conclusión de emitir el presente dictamen en sentido positivo con cambios en el proyecto de Decreto, toda vez que coincidimos con la importancia de consolidar una reforma integral y profunda que dé consistencia y continuidad a las políticas adoptadas internamente por los órganos judiciales y que provea el andamiaje normativo necesario para elevar la calidad de la impartición de justicia y hacerla accesible para todas y todos los mexicanos.*

Cabe recordar que la última reforma Constitucional al poder judicial de la federación fue en diciembre de 1994, esta fue pensada para que la Suprema Corte fungiera como un instrumento de defensa de los derechos fundamentales. La misma reconfiguró a la Corte en su integración y en su ámbito jurisdiccional; redujo el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia y modificó el mecanismo de nombramiento; creó el Consejo de la Judicatura Federal; incorporó las figuras de controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad; posibilitó que las resoluciones del Ministerio Público Federal sobre el no ejercicio de la acción penal pudieran ser impugnadas; sometió a la ratificación del Senado el nombramiento del Procurador General de la República (hoy Fiscal); y facultó al Congreso para expedir leyes en materia de seguridad pública que estableciera las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), los estados y los municipios.

Sin embargo, en los últimos años, hemos sido testigos de que la protección de los derechos y libertades constitucionales del ciudadano han estado prácticamente olvidados por diversos factores, hoy en día, la impartición de justicia en nuestro país enfrenta grandes retos debido a las desigualdades en el sistema judicial, sabemos que algunos jueces en ocasiones no se conducen con ética, profesionalismo, e imparcialidad en los trabajos que les competen; que los cargos dentro de los órganos judiciales que deberían ocuparse por méritos, se otorgan en algunos casos a familiares y amigos en aras de beneficiarse de los recursos públicos, por otra parte, hemos observado que el sistema de carrera judicial no ha sido exitoso para asegurar que las personas juzgadoras sean honestas o mejor preparadas; que las políticas internas del poder judicial por combatir la corrupción, el nepotismo no habían venido resultado, generando redes clientelares que ponían precio a la justicia en nuestro país. Lo anterior, había venido dificultando el acceso a la justicia pronta y expedita a las personas, ya que sus reclamos sean atendidos con la eficacia y profesionalismo debidos, lastimando severamente a la sociedad, generando desconfianza en los jueces y en general en la justicia del Estado Mexicano.

Tan sólo para ubicar la importancia de la labor que realiza el Poder Judicial de la Federación, se estima conducente citar algunos datos señalados en la encuesta del INEGI1 relativa al Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (CNIJF) 2020, que aporta elementos importantes a tomaren consideración en el dictamen que se presenta, con el fin de identificar la trascendencia de la propuesta de reformas materia del presente dictamen, destacando entre otros los siguientes:

Elaboración propia, de acuerdo al COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 296/20 DE 2 DE JULIO DE 2020, INEGI, en

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

- **Integración total y por género:** El PJF tiene 47,123 servidores públicos totales, de los cuales el 49.5% son mujeres y 50.5% hombres.
- **Adscripción:** De un total de servidores públicos 3,424 (7.3%) estuvieron adscritos a la SCJN, 1,443 (3.1%) al TEPJF y 42,256 (89.6%) al CJF.
- **Órganos jurisdiccionales:** 915 órganos jurisdiccionales y 455 órganos administrativos.
- **Sentencias:** Se publicaron 14,588 sentencias de órganos jurisdiccionales, de ellas, 7,998 (54.8%) corresponden al TEPJF y 5,690 (45.2%) en la SCJN.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

- **Asuntos en 2019:** Se ingresaron 23,284 asuntos jurisdiccionales, resolviéndose 21,443.
- **Amparos directos en revisión:** Representaron el 40.5% y el 38.5% de los ingresos y las resoluciones totales del Alto Tribunal, respectivamente.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

- **Servidores públicos con funciones jurisdiccionales:** En los Tribunales Colegiados de Circuito (TCC), Tribunales Unitarios de Circuito (TUC), Juzgados de Distrito (JD) y Centros de Justicia Penal Federal (CJPF), se registraron en

su versión 2020. Los resultados del CNIJF integran información correspondiente a 2019. El periodo de levantamiento ocurrió del 05 de febrero al 11 de junio de 2020.

total de 1,437 servidoras y servidores públicos, de los cuales, 735 magistrados (51.2%) se encontraban adscritos a los TCC, 95 magistrados (6.6%) a los TUC, y 607 jueces (42.2%) a los JD y CJPF, 441 a JD del Sistema Tradicional y 166 a JD especializados en el Sistema Penal Acusatorio.

- **Integración por género:** De los jueces y magistrados, 78.6% fueron hombres y 21.4%, mujeres. Los jueces y magistrados representan el 3.4% del total de servidores públicos. En los plenos de Circuito las mujeres representaron en promedio 28.2%.
- **Adscripción:** 288 jueces y magistrados se encontraron adscritos al Primer circuito, (20.0% del total).

ACTIVIDAD JURISDICCIONAL RELEVANTE

- **Ingreso de causas y resoluciones:** En los TCC, TUC, JD y CJPF ingresaron

- Se reportaron 13,552 conclusiones y/o determinaciones efectuadas en las causas penales sustanciadas por los jueces de control y 618 con los jueces de enjuiciamiento o juicio oral.
- La conclusión de causas penales en los JD disminuyó 32.1%, en tanto, con los jueces de control aumentó 51.8% y con los jueces de enjuiciamiento disminuyó 6.2%.
- De las causas penales concluidas en los juzgados de distrito (Sistema Tradicional), 44.0% (2 233) finalizó con sentencia (37.1% en sentido condenatorio y 6.9% en sentido absolutorio); 8.3% (420) tuvo una resolución que puso fin a la instancia.
- Respecto de las 13,552 conclusiones y/o determinaciones efectuadas en las causas penales concluidas (egresadas) por los jueces de control del Sistema Penal Acusatorio, 50.5% concluyó por sentencias definitivas condenatorias en procedimiento abreviado, seguidas por suspensión condicional del proceso (20.6%) y acuerdos reparatorios (2.5%).
- En cuanto a las conclusiones y/o determinaciones efectuadas en las causas penales concluidas por los jueces de enjuiciamiento o juicio oral del Sistema Penal Acusatorio, 53.9% correspondió a sentencia condenatoria, seguidas de sentencia absolutoria (28.6%) y sobreseimiento (0.8%).
- **Delitos registrados conforme al sistema penal:** Se reportó un total de 48,116; de ellos, 16,055 (33.4%) ingresaron mediante el Sistema Tradicional (juzgados de distrito) y 32,061 (66.6%) por medio del Sistema Penal Acusatorio (jueces de control).

- **Instituto Federal de Defensoría Pública:** Contó con 2,588 servidoras y servidores públicos, de los cuales 1,021 se desempeñaron como defensores públicos y asesores jurídicos (39.5%). En el mismo periodo se atendieron 177,912 asuntos y servicios, y se concluyeron y/o resolvieron 165,437. En ellos estuvieron involucradas 144,567 personas, de las cuales 2,881 fueron indígenas (2.0%).
- **Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas:** Atendió 354 asuntos y servicios que comprendieron defensa y asesoría, mientras que se concluyeron y/o resolvieron 157. En dichos asuntos y servicios hubo 378 personas indígenas involucradas, destacando que 23.5% registró como pueblo de pertenencia el náhuatl. Se contó con 17 servidores y servidoras públicos, de ellos, ocho fueron defensores.

Por su parte, del Informe Anual de Labores 2019, del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, se desprenden diversas acciones institucionales de carácter de sustantivo que ha venido emprendiendo el Poder Judicial de la Federación y hacen

patente el proceso de renovación que presenta en la actualidad, sobre diversos aspectos relacionados con el funcionamiento de dicha institución y que por virtud del presente dictamen, las Senadoras y Senadores que integramos estas comisiones proponemos establecer en el marco normativo a nivel constitucional para lograr su consolidación.

Entre las principales acciones destacan lassiguientes:

- Se reencauza la controversia constitucional como medio de control de normas y actos, para la preservación del régimen constitucional de competencias, la división de poderes y el federalismo pues se determinó que la materia de estudio en la controversia constitucional son las violaciones directas a la Constitución.
- Se implementó una política para consolidar al amparo directo en revisión como un verdadero recurso de constitucionalidad que permita a la Suprema Corte pronunciarse sobre asuntos novedosos y avanzar en la consolidación y protección de los derechos humanos.

- Se busca transitar hacia un sistema de precedentes, que sólo considere obligatorios los criterios interpretativos utilizados para resolver casos concretos, y no otro tipo de consideraciones expresadas en las sentencias de los tribunales.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación cambió su política de admisión para que las Salas puedan enfocarse en los asuntos que son importantes y trascendentes, por lo que identificó 8,273 recursos que no cumplían con esas características y que fueron desechados.
- El Consejo de la Judicatura Federal aprobó el Acuerdo General que reglamenta la nueva política para la carrera judicial en relación con la reincorporación, adscripción y readscripción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito con el objeto de combatir la corrupción y el nepotismo.
- Se aprobó una Política de Adscripciones, en la que se desarrollan los supuestos y razones que justifican los cambios de adscripción.
- La política de ratificaciones se modificó por una evaluación comprehensiva bajo criterios de excelencia y honestidad, para garantizar que solo las personas que cumplan con los estándares constitucionales continúen impartiendo justicia.
- Además de la reorientación de la carrera judicial, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal aprobó un Plan Integral de Combate al Nepotismo, conformado por un conjunto de medidas preventivas y reactivas que buscan erradicar esta práctica, de manera que el ingreso a la carrera judicial y su permanencia en ella se definan por los concursos públicos y la meritocracia.
- En el rubro de combate a la corrupción, el Consejo de la Judicatura Federal impuso diversas sanciones por responsabilidades administrativas las cuales han incluido la destitución e inhabilitación del servidor público.
- Se transformó la carrera judicial y se implementaron procesos de selección y formación para garantizar Jueces y Magistrados con alto nivel de profesionalismo e integridad.

- Se fortaleció la capacitación de los servidores públicos en el Instituto de la Judicatura Federal.
- Se está capacitando a nuevos juzgadores a través de programas de alto nivel para que adquieran las habilidades técnicas y críticas necesarias y para que utilicen un lenguaje judicial accesible a los justiciables y a la sociedad.
- Se implementaron dos concursos de oposición inéditos, dirigidos exclusivamente a mujeres con el fin de disminuir la brecha de género dentro del PJF.
- En la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura se han realizado acciones firmes para prevenir y combatir la violencia por razón de género.
- En el Consejo de la Judicatura Federal se estableció la existencia de una Unidad de Apoyo a mujeres en casos de acoso sexual, para que cuenten con acompañamiento jurídico, médico y psicológico en los procedimientos correspondientes y así reciban una protección adecuada y oportuna.
- Se intensificaron las acciones para la mejora de manuales y protocolos en materia de hostigamiento laboral y acoso sexual.
- Se estableció el Consejo Consultivo de la Unidad General de Igualdad de Género como una instancia de apoyo para la ejecución de actividades en esta materia.
- Se transformó al Instituto Federal de Defensoría Pública para que se convierta en una herramienta que garantice el acceso a la justicia y una defensa jurídica de calidad para todas las personas.
- Se creó la Unidad de Litigio Estratégico en Derechos Humanos, dedicada a identificar casos relevantes para buscar pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos, por medio de juicios de amparo, denuncias de

contradicciones de tesis, acciones colectivas y, en general, todas las acciones que puedan ser objeto de un litigio estratégico.

- Se estableció un Área de Ciencias Forenses para apoyar a los defensores y asesores jurídicos en las estrategias de defensa mediante asesorías, emisión de dictámenes y asistencia en audiencia para desahogo de pruebas, en materias como psicología forense, criminalística, documentoscopia y demás especialidades.
- Se contrató personal hablante de esas lenguas y con conocimiento de los usos y costumbres de la región.
- Se amplió la cobertura de asistencia jurídica en materia de atención a personas migrantes repatriadas y refugiadas, a partir de la creación de la Asesoría Especializada en Atención a Personas en Movilidad y Sujetas a Protección Internacional.
- Se instauró el "Observatorio Ciudadano sobre Derechos de Personas con Discapacidad" y se realizó una capacitación en la materia.
- Se creó la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos, para establecer, implementar y coordinar estrategias de combate a la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes e interponer todos los recursos legales disponibles para la protección integral de los derechos humanos de las personas representadas por el Instituto.
- Sobre la profesionalización y evaluación del personal del Instituto, se otorgaron cursos en temas de derecho penal y derechos humanos.
- Se han realizado importantes gestiones encaminadas a la modernización tecnológica del Poder Judicial de la Federación.

De lo anteriormente expuesto, estas Comisiones dictaminadoras apreciamos que por una parte, existen importantes esfuerzos de la presente administración del Poder Judicial de la Federación en el marco de su proceso de renovación

institucional y que requieren ser respaldadas mediante las acciones legislativas necesarias a efecto de dotar de un marco jurídico acorde a sus nuevas exigencias y necesidades, así como por otra, que es necesario seguir avanzado en el causa de atención y, en su caso, consolidación de acciones emprendidas, motivo por el cual las Senadoras y Senadores integrantes de estas Comisiones Unidas, estimamos que dichos aspectos se surten en gran medida con el presente dictamen.

Por ello, estimamos que partiendo del principio de división y colaboración entre poderes, es dable avanzar en la dictaminación en sentido positivo de la iniciativa materia de análisis, con el objeto de que la misma pueda constituirse como un elemento sustancial y determinante en la confección de un sistema legal de impartición de justicia actualizado y acorde a las legítimas exigencias sociales, que además de dar respuesta oportuna a los requerimientos de justicia, pueda a su vez consolidar la confianza de la ciudadanía en él.

Lo anterior, considerando en todo momento las bases conceptuales sobre las que descansa el planteamiento esencial de la iniciativa que se dictamina y con pleno respeto a los principios de independencia y autonomía del Poder Judicial, consagrados constitucionalmente y que también se ven reflejados en las siguientes interpretaciones jurisprudenciales que resultan aplicables por analogía.

"AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY.

*Las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia y se enmarcan en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual deben ser "establecidas" y "garantizadas", lo que se traduce en un doble mandato constitucional: el de **establecer condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley; y el de garantizar esos contenidos, lo que significa para el legislador ordinario un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia***

razonable de no regresividad, para evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado.** Lo anterior significa que /os componentes que integran la independencia y autonomía judicial **deben preverse, por mandato constitucional, en normas materialmente legislativas que, una vez establecidas, dejan de estar a la libre disposición del legislador, de modo que

el estudio de su constitucionalidad debe tomar en cuenta necesariamente el contexto de la evolución constitucional de cada entidad federativa.

Controversia constitucional 8112010. Poder Judicial del Estado de Zacatecas. 6 de diciembre de 2011. Unanimidad de once votos; votó con salvedades: Sergio Salvador Aguirre Anguiano en los términos precisados en su respectivo voto concurrente. Ponente: Guillermo I. Orlicz Mayagoitia. Secretario: Alfredo Ore/Ana Moyao.

El Tribunal Pleno, el primero de octubre en curso, aprobó, con el número 29/'2012 (10a.), la tesis jurisprudencia/ que antecede. México, Distrito Federal, a primero de octubre de dos mil doce.

²Décima Época, Registro: 2001845, Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 1, Constitucional, Tesis: P./J. 29/2012 (10a.), Página: 89.

"PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON QUE DEBEN CONTAR PARA GARANTIZAR SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA. 3
La

finalidad de la reforma a los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, fue el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Estatales, al establecer que éstas deberán garantizarse en las Constituciones Locales y leyes secundarias. Así, para garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local, en el referido artículo 116 se previeron diversos principios a favor de los Poderes Judiciales Locales, consistentes en: a) el establecimiento de la carrera judicial. debiéndose fijar las condiciones para el ingreso. formación y permanencia de los funcionarios judiciales: b) la previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado así como las características que éstos deben tener, tales como eficiencia, probidad y honorabilidad: e) el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo. y d) la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, lo que implica la fijación de su duración y la posibilidad de que sean ratificados al término del periodo para el que fueron designados. a fin de que alcancen la inamovilidad. Estos principios deben estar garantizados por las Constituciones y leyes estatales para que se logre una plena independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales; sin embargo. en caso de que en algún Estado de la

República no se encuentren contemplados. ello no significa que el Poder Judicial de dicho Estado carezca de principios a su favor. toda vez que al estar previstos en la Constitución Federal son de observancia obligatoria.

Controversia constitucional 4/2005. Poder Judicial del Estado de Tlaxcala. 13 de octubre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pe/ayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el tres de enero en curso, aprobó, con el número 15/2006, la tesis jurisprudencia/ que antecede. México, Distrito Federal, a tres de enero de dos mil seis."

³ Novena Época, Núm. de Registro: 175858, Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo **XXIII**, Febrero de 2006, Tesis P./J. 15/2006, Página 1530.

En este sentido, las y los integrantes de estas Comisiones dictaminadoras, reconocemos a los representantes del Poder Judicial de la Federación quienes en un proceso de colaboración institucional con los representantes del Poder Ejecutivo Federal y del Poder Legislativo, elaboraron una reforma amplia para trazar el camino hacia una mejor justicia, con pleno respeto a la división de poderes, y que es producto de la reflexión de su experiencia en su andar por dichas causas. Para las y los integrantes de estas Comisiones dictaminadoras, la presente propuesta de reforma al poder judicial es integral y de largo alcance, pues busca consolidar a la Suprema Corte como un verdadero Tribunal Constitucional, combatir la corrupción y el nepotismo, fortalecer la carrera judicial, y mejorar los servicios de defensoría pública con el claro objetivo de mejorar la impartición de justicia en nuestro país, en beneficio de una sociedad más justa para esta generación y para las venideras. Bajo esta tesitura coincidimos con los ejes principales de la misma, que fueron planteados por los representantes de los tres poderes de la unión, los cuales son:

- *La consolidación de una verdadera carrera judicial para todas las categorías, a las que se acceda por concurso de oposición;*
- *Limitación a la discrecionalidad de los nombramientos otorgados por jueces y magistrados, para garantizar que solo se otorguen a los vencedores de los concursos;*
- *Establecimiento de políticas que orienten las determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal en materia de adscripciones, readscripciones, reincorporaciones y ratificación de juzgadores;*
- *Reforzamiento de las facultades institucionales de combate a la corrupción y al nepotismo;*
- *Impulso a la capacitación y profesionalización del personal otorgándole a la*

Escuela Judicial un rol central en los concursos de oposición, confiriéndole también la capacitación y la carrera judicial a los defensores públicos;

- *Fortalecimiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, consolidando su sistema de carrera y ampliando sus servicios, de manera que los defensores públicos se conviertan en verdaderos abogados de los pobres;*
- *Apuntalar el rol de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional, permitiendo que enfoque sus energías únicamente en los asuntos más relevantes para el orden jurídico nacional;*
- *Establecimiento de Plenos Regionales, en sustitución de Plenos de Circuito, como órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de resolver las contradicciones de tesis en los circuitos sobre los que ejerzan jurisdicción, así como todos los conflictos competenciales que se susciten en el país entre órganos jurisdiccionales; y*
- *La transformación de los Tribunales Unitarios de Circuito en Tribunales Colegiados de Apelación, con una integración colegiada que asegure mejor calidad y mayor certeza en sus resoluciones.*

1. Tribunales Colegiados de Apelación en sustitución de los Tribunales Unitarios de Circuito.

En este inciso se pretende sustituir la denominación e integración de los Tribunales Unitarios de Circuito por Tribunales Colegiados de Apelación. Esta transición se daría conservando todas sus atribuciones constitucionales; sin embargo, la integración de estos sufriría un cambio al integrarse ahora por tres magistrados, no solo uno.

Es imperante, en este sentido, fortalecer el debate y el proceso deliberativo para otorgar mayor certeza en la voluntad del órgano. Dichas modificaciones, culminarían en una optimización funcional y orgánica de las diversas instancias y órganos que forman parte del Poder Judicial de la Federación en aras de mejorar la calidad de la impartición de justicia en nuestro país.

Para ello, consideramos pertinente realizar un recorrido histórico⁴ para conocer la fundamentación de los Tribunales Unitarios de Circuito desde su consolidación en el régimen mexicano.

Dicha figura surge en nuestro país como resultado de la Constitución de 1824, creándose la figura de los Tribunales de Circuito, donde se les otorgaba la facultad de conocer las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, contrabandos, crímenes cometidos en alta mar, ofensas contra los Estados Unidos Mexicanos, causas de los cónsules y de las causas civiles cuyo valor pase de quinientos pesos y en las cuales estuviera interesada la Federación. La designación de los magistrados integrantes recaería en una decisión conjunta entre el Ejecutivo y el Poder Judicial.

La Constitución de 1857 mantendría esta figura sin alguna modificación sustantiva, conservaba su denominación y los asuntos que competían a los Tribunales de Circuito; no obstante, la Constitución de 1917 vendría a modificar la estructura previamente establecida y sus facultades. Los principales cambios radican en la duración del cargo de los magistrados (4 años) y la forma de su designación y ratificación, que ahora caería en manos del Poder Judicial exclusivamente; es decir, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sus atribuciones se fijarían de acuerdo a lo dispuesto por las leyes.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, promulgada tras la publicación de la Constitución de 1917 dispondría la integración de los mismos por un magistrado, un secretario, dos actuarios y demás empleados subalternos que designe la ley, le otorgaba competencia para efectuar la tramitación y fallos de la apelación de los negocios sujetos en primera instancia a los Jueces de Distrito, además de establecer nueve circuitos judiciales.

En la Reforma de 1936, se les otorgaría la facultad de conocer sobre las controversias que se suscitaban entre los Jueces de Distrito que se encontraran sujetos a su jurisdicción, con excepción de las relacionadas con juicio de amparo. Posteriormente, en 1951, surgiría la denominación que hoy en día le es otorgada derivado de la necesidad de diferenciarse de los Tribunales Colegiados de Circuito, compuestos por tres magistrados; su estructura se mantendría casi intacta hasta la Reforma de 1994, cuando se obliga la integración del personal jurisdiccional de los tribunales unitarios a la normatividad relativa a la carrera judicial.

Al día de hoy, los Tribunales Unitarios de Circuito se erigen como pieza fundamental del engranaje judicial de nuestro país; éstos están compuestos de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación por un magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

Conocerán:

- *Juicios de amparo promovidos contra actos de otros tribunales unitarios de circuito, que constituyan sentencias definitivas, en términos de lo previsto por la Ley de Amparo respecto a los juicios de amparo indirecto promovidos ante juez de distrito. En estos casos, el tribunal unitario competente será el más próximo a la residencia de aquel que haya emitido el acto impugnado.*
- *De la apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los juzgados de distrito.*
- *Del recurso de denegada apelación.*
- *De la calificación de los impedimentos, excusas y recusaciones de los jueces de distrito, excepto en los juicios de amparo*
- *De las controversias que se susciten entre los jueces de distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo*
- *De los demás asuntos que les encomienden las leyes.*

Según datos de la Dirección de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal⁵ al día de hoy, existen 98 Tribunales Unitarios de Circuito distribuidos por los 32 circuitos judiciales que componen la República Mexicana. Los circuitos que más tribunales tienen son: el número 1 (Ciudad de México) con diez, el número quince (Baja California) con nueve, el número 2 (Estado de México) con ocho, el número 19 (Tamaulipas) con siete y el número 3 (Jalisco) con seis como lo muestra el Gráfico 1.

TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO:

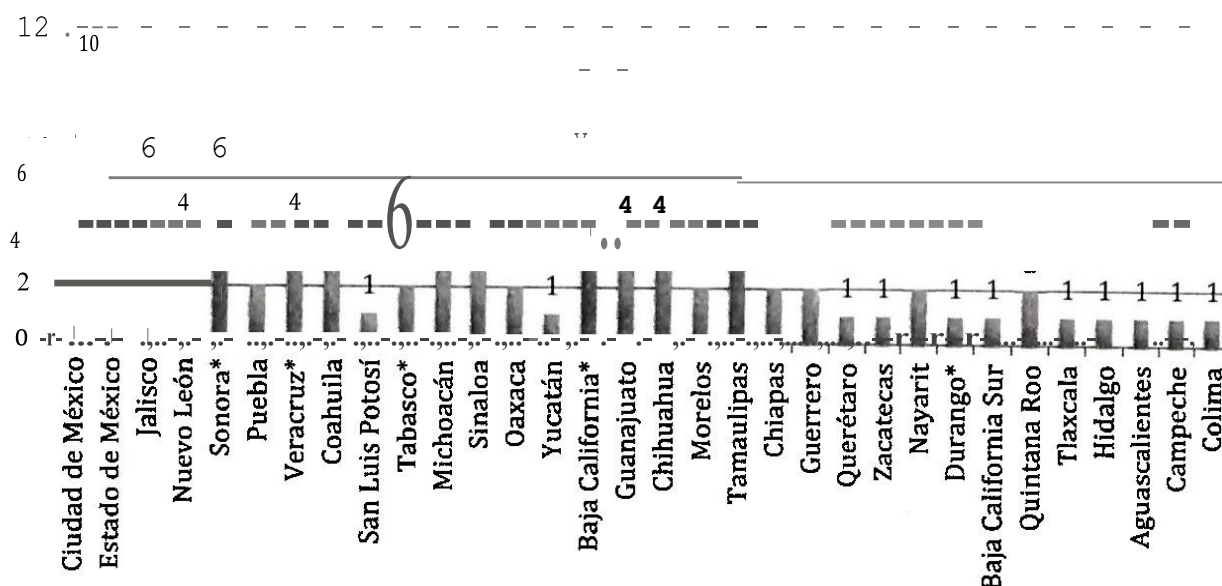


Gráfico 1: Elaboración Propia con datos provistos por la Dirección de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal.

Sin embargo, los datos obtenidos de la Dirección de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal revelan que existe un evidente rezago en la resolución de asuntos turnados ante los Tribunales Unitarios de Circuito en nuestro país. Para muestra de ello, el presente dictamen tomará en consideración los datos que abarcan el periodo del mes de diciembre de 2019, mostrado en el Gráfico 2.

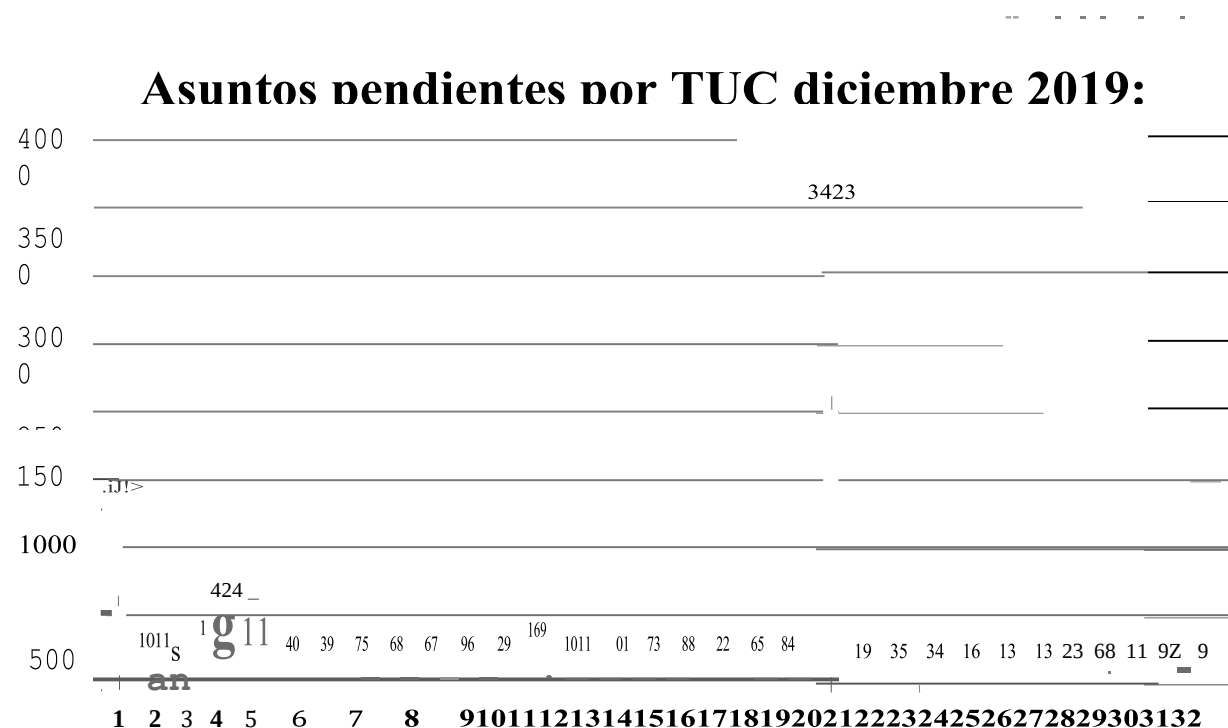


Gráfico 2: Elaboración Propia con datos provistos por la Dirección de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal.

Los datos consultados arrojan que existen un total de 3765 asuntos pendientes reportados a nivel nacional para el periodo anteriormente mencionado; esto significaría un retraso promedio de 38.42 asuntos por tribunal a nivel nacional. Sin

embargo, existe una clara evidencia de la concentración en ciertos circuitos específicos, quienes acumulan una mucho mayor cantidad de asuntos pendientes que sus pares, como se muestra en el gráfico 3.

Asuntos pendientes por TUC (Promedio):

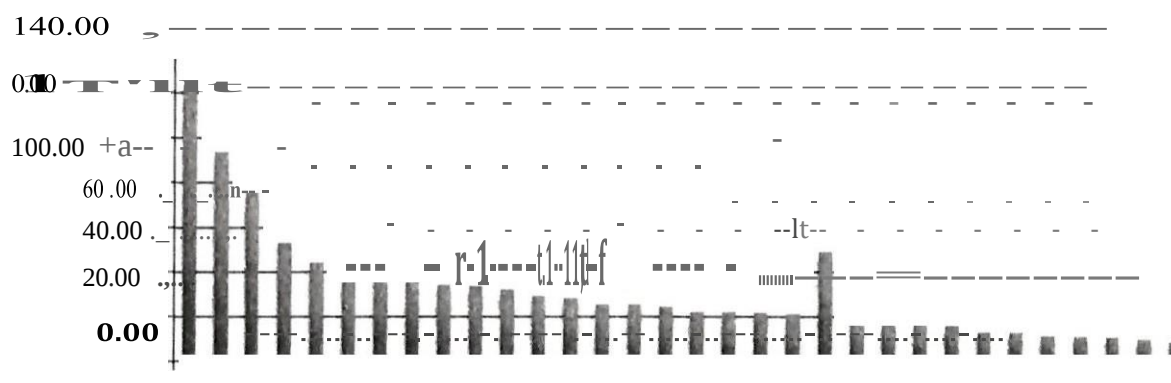


Gráfico 3: Elaboración Propia con datos provistos por la Dirección de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal.

Existen siete circuitos que se encuentran sobre el promedio nacional en cuanto a asuntos pendientes promedio: el número 1 (Ciudad de México) con 123.5, el número 6 (Puebla) con 93.5, el número 21 (Guerrero) con 73.5, el número 2 (Estado de México) con 53, el número 19 (Tamaulipas) con 44.14, el número 9 (San Luis Potosí) con 40 y el número 23 (Zacatecas) con 39. Los casos mencionados anteriormente suponen 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 prontitud y eficacia los asuntos que les son turnados, derivando en una clara afrenta a la calidad de la impartición de justicia en nuestro país.

La reforma a su estructura orgánica, que modificaría su composición derivando en la instauración de tres magistrados en lugar de uno, conservando sus atribuciones constitucionales, derivaría en un reforzamiento del personal encargado de la revisión y resolución de los asuntos que le fuesen turnados para así actuar con mayor prontitud en aras de modificar la condición en la que se encuentran los Tribunales Unitarios de Circuito actualmente.

De igual forma, la colegialidad del órgano, derivada de la modificación de su estructura orgánica, contribuiría a otorgar una mayor certidumbre al accionar del órgano que ahora se fundamentaría en una dinámica de deliberación entendida como la acción de considerar *atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos contribuyendo en amplia medida a resolver las problemáticas relacionadas con la impartición de justicia en nuestro país, particularmente en los tribunales de apelación que hoy se encuentran en una clara situación de sobrecarga laboral.*

A mayor abundamiento, en el ámbito doctrinal es de citarse a Jaime Manuel Marroquín Zaleta⁶ quien señala que: "... /a característica distintiva del debate en un tribunal colegiado, es el enfrentamiento de puntos de vista divergentes, pero esta confrontación de pareceres, debe concebirse como un medio para que sus tres integrantes, encuentren la solución jurídicamente acertada del caso concreto sometido a su potestad. Es decir, los magistrados de un órgano jurisdiccional colegiado, deben conocer la Teoría de la Deliberación Jurisdiccional, a efecto de estar en aptitud de debatir y tomar decisiones conjuntas en forma ordenada, armónica y expedita."

De igual forma, se ha visualizado que a nivel internacional se han transformado los órganos jurisdiccionales unipersonales por los de cuerpo colegiado, así la nueva ordenación de la planta jurisdiccional pretende trasladar las ventajas del sistema de organización colegiada a los tradicionales tribunales unitarios, que podrán estructurarse, desde un punto de vista organizativo, como un tribunal de alzada con Jueces que sea preciso, con un Presidente y con una oficina que preste servicio a los justiciables, pues se considera que con ello se garantiza una eficiente gestión y organización.

Otra ventaja de esta nueva conformación estriba en que "permite una mayor racionalidad en el ejercicio de la jurisdicción, facilita el establecimiento de criterios comunes entre los miembros del tribunal y, por tanto, potencia la confiabilidad en nuestro sistema de justicia. La colegiación facilita, además, la introducción de un primer nivel de especialización en la distribución de asuntos, compatible con la especialización de los propios Tribunales, y dota de mayor flexibilidad a la planta judicial, permitiendo adaptarla a las necesidades reales de cada momento".⁷

Tal es el caso de América Latina en donde de manera general los tribunales inferiores están conformados unipersonalmente, mientras que los superiores, -como es el caso de los tribunales de apelación- son conformados de manera colegiada.

En virtud de lo anteriormente expuesto y partiendo del razonamiento de que la finalidad de un Tribunal Colegiado es la búsqueda en común de la solución más justa en el caso concreto, sin perder de vista que esto implica discusión y debate de forma razonada y madura, es que se estima viable y procedente la propuesta materia de análisis.

Cabe señalar, en cuanto a esta propuesta, que esta atraviesa de manera transversal el texto constitucional en cuanto a la denominación del órgano jurisdiccional, por ello se reforman diversos artículos para darle coherencia y congruencia al texto normativo.

2. Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito.

En este inciso particular, se plantea modificar diversas disposiciones de la Constitución para sustituir la figura de los Plenos de Circuito por Plenos Regionales. Esto con la finalidad de ampliar el ámbito de competencia por cuestión territorial. Su función primordial será aquella de resolver las contradicciones de criterios que se susciten entre las distintas regiones con el fin de que un solo criterio obligatorio persista en varios circuitos de una misma región.

Esto contribuiría a dotar de eficacia y eficiencia al procedimiento de resolución de contradicciones de criterios, además de evitar que los magistrados integrantes de los Plenos Regionales se sientan vinculados estrechamente a su circuito y a la defensa del mismo, como ocurrió con el esquema de los Plenos de Circuito.

Los Plenos de Circuito, como órgano depositario del ejercicio del Poder Judicial surgen en el año de 2011 como resultado de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de junio y según la exposición de motivos de la reforma de mérito, son creados con el afán de fortalecer y perfeccionar la estructura del Poder Judicial de la Federación para así consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un verdadero tribunal constitucional. La reforma apuntaba hacia el fortalecimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito y el reconocimiento de sus integrantes como conformadores efectivos de los criterios de interpretación de la legalidad.

Según el artículo 41 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Plenos de Circuito serían los órganos facultados para desarrollar las funciones señaladas en el artículo 107, fracción XIII de la CPEUM; es decir, aquellos órganos encargados de decidir la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia en caso de que se sustenten tesis contradictorias por diversos órganos del Poder Judicial de la Federación en un determinado circuito.

Estos se compondrán por los magistrados adscritos a los tribunales colegiados de circuito respectivo y el Consejo de la Judicatura Federal, a través de acuerdos, determinará el número y la ubicación geográfica de los mismos.

Entre sus atribuciones se encuentran:

- Resolver las contradicciones de tesis de jurisprudencia sostenidas entre los tribunales colegiados del circuito correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer
- Denunciar ante el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia, según la materia, las contradicciones de tesis de jurisprudencia en las que contienda alguna tesis sostenida por ese Pleno de Circuito
- Resolver las solicitudes de sustitución de jurisprudencia que reciban por parte de los tribunales colegiados del circuito correspondiente o de sus integrantes
- Solicitar a la Suprema Corte de Justicia, conforme a los acuerdos generales que emita el Consejo de la Judicatura Federal, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general.

Según el Anexo Estadístico 2019, publicado por la Dirección General de Estadística Judicial, existen 34 Plenos de Circuito a nivel nacional, distribuidos de acuerdo a lo evidenciado por el Gráfico 4. Los circuitos judiciales que concentran para si el mayor número de plenos son: el número 1 (Ciudad de México) y el número 2 (Estado de México) con cinco Plenos de Circuito, posteriormente los circuitos 3 (Jalisco), 4 (Nuevo León), 6 (Puebla), 7 (Veracruz) y 16 (Guanajuato) con cuatro Plenos de Circuito.

Plenos de Circuito por Entidad Federativa

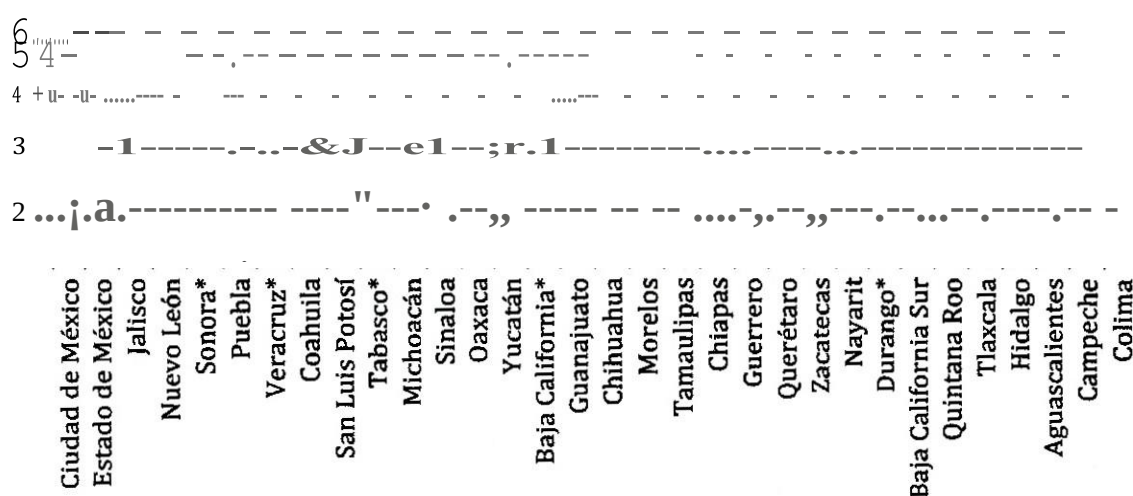


Gráfico 4: Elaboración Propia con datos provistos por la Dirección de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal.

Expuesto lo anterior, es necesario hacer especial énfasis en la funcionalidad que dichos órganos del Poder Judicial de la Federación podrían aportar a la mejora de la calidad de la impartición de justicia en nuestro país y para ello se retomará lo expuesto por Alma Elizabeth Hernández López en el texto: Plenos de Circuito en México ¿Órganos eficaces para la construcción del criterio jurisdiccional regional/? ⁸ Publicado por la Revista en Posgrado de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Al ser una herramienta diseñada en nuestro país, sin precedentes a nivel mundial, es necesario otorgarle especial importancia; sin embargo, se debe apuntar también a una mejora de su funcionamiento ante un clima de evidente incertidumbre respecto a su utilidad y motivaciones de funcionamiento.

Los Plenos de Circuito suponen un elemento que permite descentralizar la creación de jurisprudencia por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Surgen, en primera instancia, como una alternativa para desahogar la enorme carga de trabajo a la que el Tribunal Supremo se enfrenta día con día; su adecuada implementación derivaría en una despresurización de trabajo para la Corte, contribuyendo a otorgarle celeridad en la resolución de las contradicciones de tesis suscitadas en los distintos circuitos judiciales que conforman la República Mexicana.

Además, su fundamentación incluye un importante componente de especialización del criterio de interpretación regional, condición que fomenta y fortalece la descentralización del Poder Judicial de la Federación en aras de contribuir al fortalecimiento del Federalismo como institución; sin embargo, como se mencionaba anteriormente, el diseño institucional de los Plenos de Circuito es perfectible y la propuesta de reforma apunta a mejorar las condiciones en que se imparte justicia en nuestro país.

La ampliación de la influencia geográfica de estos órganos a través de la instauración de los Plenos Regionales supondría una adecuada modificación que permitiría ampliar el rango de aplicación de la jurisprudencia emitida por dichos órganos, apuntando hacia una reducción de escalones procedimentales que en diversas ocasiones impide que los asuntos turnados a los Plenos sean resueltos con prontitud, eficiencia y eficacia, condicionando la calidad de la justicia mexicana.

De igual forma, la ampliación de la jurisdicción de los Plenos derivaría en una nueva conformación de dichos órganos; integrados por Magistrados designados permanente y específicamente para ello y, que resolverían las contradicciones de tesis en la región de su adscripción que a su vez podría comprender varios circuitos, lo que permitiría una mayor celeridad y la conformación de criterios regionales más uniformes, a través de la incorporación de especificidades contextuales que permitiesen nutrir las decisiones tomadas por estos órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación en aras de dotar de certeza y certidumbre a la sociedad mexicana en su conjunto.

Así, existiría la posibilidad de que una región estuviera conformada por varios circuitos, siendo el Consejo de la Judicatura Federal con el auxilio de sus áreas técnicas, quien con criterios metodológicos definirá las regiones que ahora se integrarán en Plenos Regionales, en atención a las características específicas.

Finalmente en cuanto a esta propuesta, se considera que si bien es cierto que se trata de un cambio organizacional del Poder Judicial de la Federación, también lo es que todo cambio de esta índole debe ser observado por los demás Poderes de la Unión, concretamente al momento de la configuración legislativa correspondiente, pues el objetivo primigenio de los mismos debe ser, por un lado, la posibilidad del Poder Judicial de la Federación de fijar su conformación organizacional sobre la base de la independencia judicial, que resulten necesarios para dotar a los ciudadanos de los servicios de impartición de justicia y, por otro, otorgar dicho servicio con prontitud y expeditos, situación que con esta propuesta de reforma se colma y en consecuencia, se da cabal cumplimiento a los diversos criterios emitidos por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en el sentido de que nuestro país dote a los ciudadanos de una tutela judicial efectiva, prevista en los artículos 8 a 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 2.3 y 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

3. Fortalecimiento de la autorregulación de los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Se pretende reformar al párrafo quinto del artículo 94 constitucional para establecer que las cuestiones de funcionamiento y competencia de todos los órganos del Poder Judicial de la Federación se rijan, además de lo dispuesto en la ley, por los acuerdos correspondientes emitidos por las instancias competentes (SCJN, CJF y TEPJF) en aras de fortalecer a nivel constitucional dichos documentos.

La autorregulación, en su primera acepción, implica una dimensión que proviene fundamentalmente del mercado. Su expresión coincide con una etapa concreta en que el Estado, como ente soberano, deja de ser la cúspide de la sociedad y da pauta a una sociedad policéntrica, abierta y altamente autorregulada. Esto responde a una interpretación concreta de la Teoría de Sistemas concebida por Niklas Luhman que concibe a la sociedad como un conjunto de subsistemas estrechamente relacionados. Dicho concepto podría interpretarse como la antítesis del concepto de regulación, entendido como: "intervención administrativa encaminada a garantizar el orden público o la seguridad de los ciudadanos, mediante instrumentos autoritarios o técnicas de policía - reglamentos, inspecciones, autorizaciones y sanciones administrativas."⁹

Sin embargo, en el marco de la Administración Pública, la autorregulación ha dejado de ser un término excluyente de la esfera pública y ha pasado a integrarse como un componente fundamental en aras de fortalecer la capacidad operativa de diversas esferas del Estado; siendo el caso concreto de este dictamen, aquello que incumbe a la estructura y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación. El nuevo modelo de Estado que surge como respuesta a este contexto particular, cuya función resultaría

aquella de ser garante de bienes como la salud, la seguridad o el medio ambiente debe ensayar nuevas formas de regulación que toman en consideración la capacidad autorregulativa de la sociedad¹⁰ y de los propios órganos del Estado.

El Poder Judicial de la Federación, siguiendo la línea de lo planteado anteriormente, debe gozar, en aras de fortalecer su capacidad operativa y aspirando a satisfacer cuestiones relacionadas con la eficacia y eficiencia funcional, debe aumentar su capacidad de decisión y autoorganización en una dinámica que beneficiaría directamente al sistema de impartición de justicia, a la calidad de la justicia mexicana y a la sociedad misma en un esquema de autonomía y plena división de poderes.

En este mismo sentido, resalta la importancia de los acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como documentos fundamentales que permitirían alcanzar los fines propuestos por la dinámica de autorregulación anteriormente mencionada.

Vale la pena exponer, en primera instancia, el razonamiento dado al interior de la SCJN¹¹, que señala que la creación de Derecho no es facultad exclusiva del legislador, ni se concreta únicamente con la ley. Hace referencia a la facultad otorgada por la Constitución a diversos órganos del Estado para emitir normas jurídicas a través de ciertas atribuciones que les son otorgadas.

Enuncia lo siguiente: "En este caso, debemos concebir a los acuerdos generales emitidos, ya sea por la SCJN, el CJF o el TEPJF como productos de una facultad o atribución legislativa que otorga directamente la Norma Suprema a ese órgano del Poder Judicial de la Federación para emitir normas jurídicas, en su mayoría generales y abstractas y en ciertos casos individualizadas."¹²

De igual forma, apoyándose en el pensamiento de Hans Kelsen, insta a no confundir el concepto de "ley" con el concepto más amplio que implica el "Derecho". Siguiendo esta línea argumentativa, refiriéndose a los acuerdos como normas jurídicas emanadas de una facultad o atribución legislativa, valdría la pena referir que éstos no son simples circulares internas que establecen directrices operativas, sino que resultan normas jurídicas con amplio contenido que deben ser reconocidas para llevar a cabo los objetivos institucionales en cuanto a su organización y funcionamiento.

La argumentación del autor continúa en el sentido de hacer notar la necesidad de reconocerles a nivel constitucional para hacer eficiente la organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación y reforzando el argumento referente a la necesidad de autorregulación enunciando lo siguiente:

"[...] los aparatos estatales modernos requieren de una gran diversidad de actividades regladas que, a su vez, precisan de la inmediatez para su eficacia. Dejar la generación de todas las normas jurídicas abstractas al órgano legislativo no solo es difícil por la lentitud que inevitablemente implica el proceso de creación de la ley, sino que haría

imposible el desarrollo continuo de otras actividades estatales que requieren de normas precisas e inmediatas.¹³

En ese sentido, las dictaminadoras estimamos esta propuesta es coincidente con el diseño constitucional vigente, que ya prevé a nivel constitucional la facultad tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como del Consejo de la Judicatura Federal para expedir los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento.

En efecto, en los artículos 94, 99 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se instauran una serie de disposiciones que facultan tanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como al Consejo de la Judicatura Federal a expedir acuerdos generales.

Por ejemplo, en el caso de la Suprema Corte, se establece expresamente la posibilidad de expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que le compete conocer, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia (artículo 94 Constitucional).

En el caso del Consejo de la Judicatura Federal, se faculta la expedición de acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, así como para determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, establecer Plenos de Circuito (artículos 94 y 100 Constitucional).

Por lo que respecta al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se le faculta para expedir su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento (artículo 99 Constitucional).

Asimismo, se considera que esta propuesta es consistente con los diversos criterios internacionales relacionados con la organización e independencia judicial, mismos que se encuentran plasmados en los Principios Básicos relativos a la independencia judicial adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985 y los cuales tienen el objeto de garantizar y promover la independencia de la judicatura, que deben ser tenidos en cuenta y respetados por los gobiernos en el marco de la legislación y la práctica nacionales y ser puestos en conocimiento de los jueces, los abogados, los miembros de los poderes ejecutivo, legislativo y el público en general, mismos que en su principio número 1, se establece que "La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura."

Situación que con la propuesta de reforma se colma, toda vez que las disposiciones administrativas-reglamentarias sobre la competencia, funcionamiento y demás aspectos relacionados con los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación tendrán fuerza vinculante junto con las actuales facultades constitucionales que ya poseen, al adicionarse supuestos a nivel constitucional para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Consejo de la Judicatura Federal, puedan emitir acuerdos generales sobre otros temas.

Por lo anterior, puede considerarse que con esta propuesta se logra:

- *Fortalecer a nivel constitucional los acuerdos generales emitidos por las instancias competentes en cuanto a la organización y funcionamiento de los diversos órganos del Poder Judicial de la Federación, y*
- *Facilitar la regulación interna del Poder Judicial de la Federación y, por ende, se concede la debida celeridad institucional, administrativa y facultativa para otorgar los servicios de impartición de justicia de manera pronta y expedita.*

3. Política jurisdiccional.

El presente inciso se pretende modificar el párrafo noveno del artículo 94 Constitucional con el fin de ampliar el margen de definición de política jurisdiccional de la SCJN, en relación con la emisión de acuerdos generales. La finalidad de dicha propuesta recaería en la adecuada distribución de los asuntos que competan a la Corte entre sus Salas. De igual forma, se buscaría abrir la posibilidad de que la SCJN remita asuntos a los Tribunales Colegiados de Circuito en casos en que no exista jurisprudencia con la finalidad de dar prontitud al despacho y resolución de los asuntos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano supremo del Poder Judicial de la Federación, se enfrenta hoy en día a esquemas excesivos de carga de trabajo en función de la alta cantidad de asuntos recibidos. Según estadísticas proporcionadas por la Secretaría General de Acuerdos de la Corte, al mes de mayo de 2019, existe una tendencia hacia el crecimiento de los asuntos turnados a dicho órgano como ejemplifica el Gráfico 5.

Total de Asuntos Ingresados a la SCJN por

año

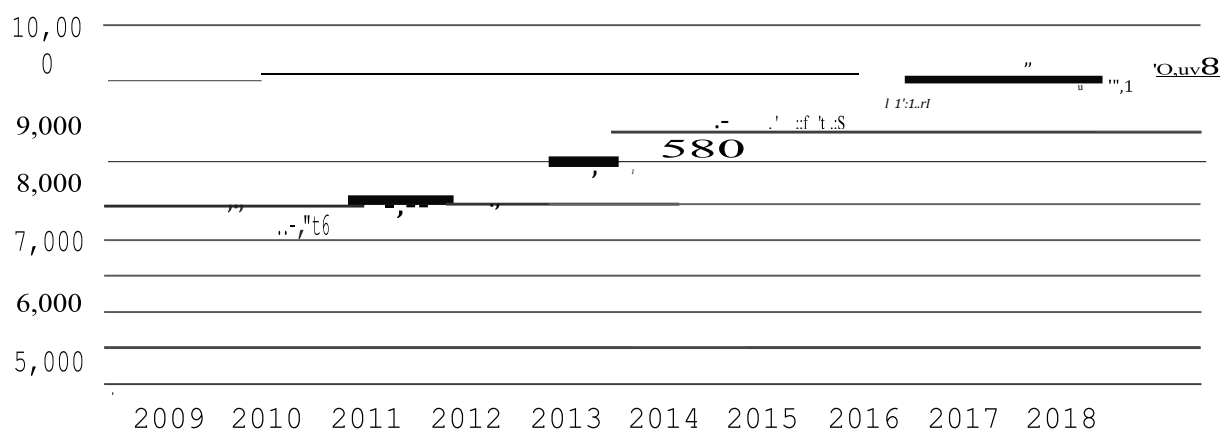


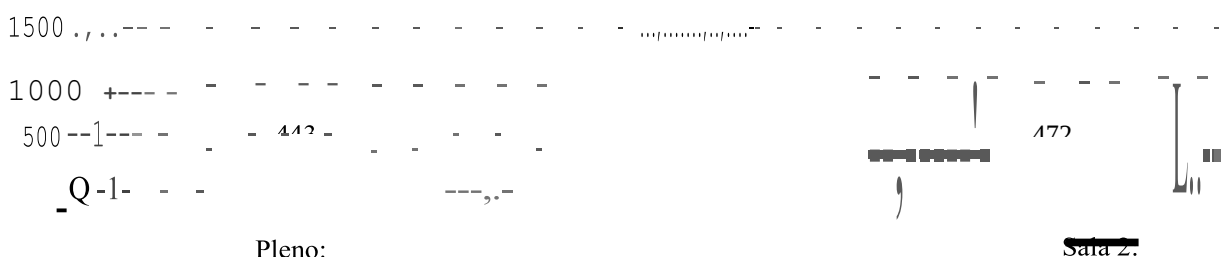
Gráfico 5: Elaboración Propia con datos provistos por la Secretaría General de Acuerdos de la SCJN.

Dicha cifra permite evidenciar la estructura de una sociedad cambiante, que se encuentra en un proceso de diversificación, crecimiento y expansión cuya tendencia apunta hacia números positivos. Esta transformación social, aunada a una enormidad de factores contextuales, ha provocado una mayor dependencia hacia las formas institucionales de la resolución del conflicto; cuestión que, evidentemente, pone a prueba al máximo representante del Poder Judicial de la Federación y clama por dinámicas de eficiencia y prontitud en materia de resolución de conflictos.

El estatus de dichos asuntos, según lo reportado por la Secretaría General de Acuerdos, al mes de mayo de 2019, encuentra un enorme retoque condiciona el ejercicio de impartición de justicia en la República Mexicana. Existían 1995 asuntos pendientes por resolver distribuidos de la siguiente manera entre el Pleno y las dos salas de la SCJN (Gráfico 6).

La distribución de los asuntos de acuerdo al tipo de recurso interpuesto muestra una notoria carga hacia seis tipos fundamentales de recurso: Recurso de Reclamación (522), Amparo directo en Revisión (450), Amparo en Revisión (200), Contradicción de tesis (189), Acción de Inconstitucionalidad (161) y Controversia Constitucional (148) (Gráfico 7). Éstos representan el 83.7% de los recursos interpuestos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asuntos Pendientes de resolver



gráfica

Gáfico 7: Elaboración Propia con datos provistos por la Secretaría General de Acuerdos de la SCJN.

De estos asuntos con resolución pendiente, existen 918 pendientes de proyectar, lo que representa el 46% del total. 1,077 asuntos ya tienen proyecto; sin embargo, continúan pendientes de resolución.

Asuntos con proyecto y pendientes de proyectar 05/2019

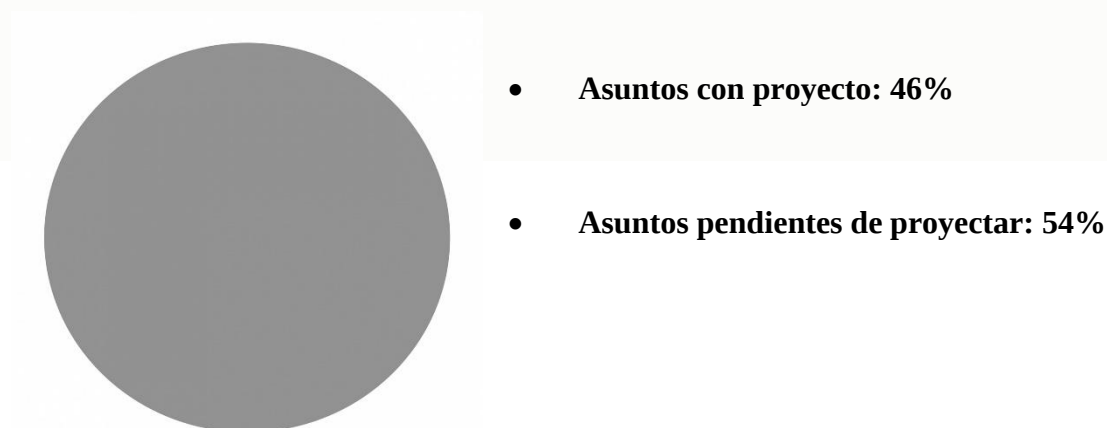
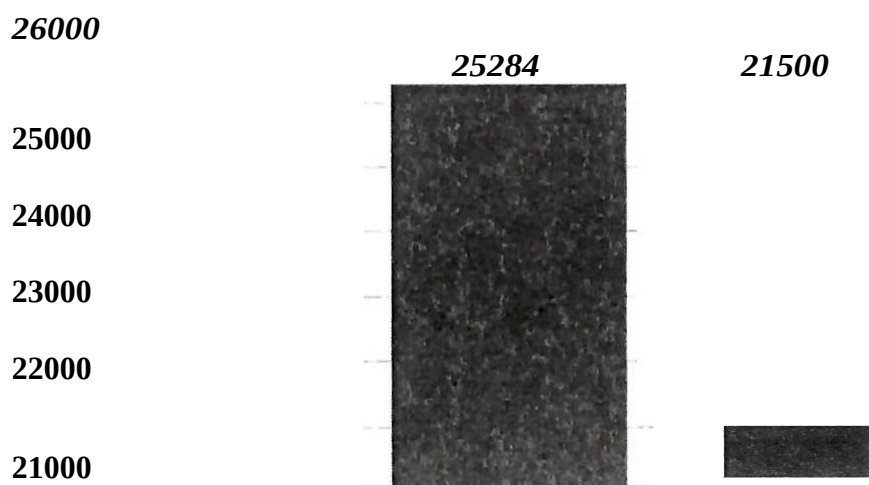


Gráfico 7: Elaboración Propia con datos provistos por la Secretaría General de Acuerdos de la SCJN.

Cabe señalar que en lo concerniente a todo el año 2019, se estima relevante citar algunos datos señalados en la encuesta del INEG1¹⁴ relativa al Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (CNIJF) 2020, misma que precisa que durante el año 2019 se ingresaron en la Suprema Corte de Justicia de la Nación 25,284 asuntos jurisdiccionales, resolviéndose 21,443, de los cuales los amparos directos en revisión representaron el 40.5% y el 38.5% de los ingresos y las resoluciones totales del Alto Tribunal, respectivamente.



2019

Asuntos ingresados

Asuntos resueltos

Por lo que respecta al año 2020, derivado de la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia del SARS-CoV2 (COVID-19) del 18 de marzo al 31 de julio el Alto Tribunal resolvió más de 1400 asuntos, en Pleno 70 asuntos, 640 asuntos la Primera Sala y 714 asuntos la Segunda Sala. Ingresaron 30 acciones de inconstitucionalidad y 72 controversias constitucionales¹⁵.

gráfica

Lo anterior denota un importante esfuerzo del Alto Tribunal, que evidencia la necesidad de dotarle de mayores condiciones legales que le permitan fortalecer su política jurisdiccional, ante una serie de restricciones de diseño normativo que le impiden realizar el ejercicio de impartición de justicia con eficacia y prontitud, condicionando la calidad de la justicia mexicana.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Supremo de la República Mexicana, ante dicha escalada en cuanto a asuntos ti.rrnados, deberá situarse como un verdadero Tribunal Constitucional que resuelva los asuntos competentes que resulten de mayor importancia para la vida pública de nuestro país. En aras de continuar los esfuerzos que se han realizado en años anteriores a este respecto, es necesario dotarle de una dinámica de mayor funcionalidad para que ésta pueda actuar materialmente con prontitud ante una sociedad mexicana que se lo demanda. Por ello, el presente dictamen considera de suma importancia otorgarle a la SCJN la facultad de remitir asuntos a los Tribunales Colegiados de Circuito, aún en los casos que no exista jurisprudencia para aminorar los asuntos que lleguen hasta dicha soberanía y pueda enfocarse en ejercitar su rol como Tribunal Constitucional y resolver los asuntos que resulten de especial importancia para la sociedad mexicana en su conjunto.

De igualforma, dicha reforma contribuiría a formar una estructura operativa del Poder Judicial de la Federación que permita descentralizar la impartición de justicia, dando pauta a distintas interpretaciones que permitirían integrar. especificidades contextuales a la resolución de diversos asuntos.

Reforzando el argumento relativo a la necesidad de hacer eficientes los procesos judiciales, la descentralización contribuiría a que diversos asuntos que, debido a la enormidad de carga de trabajo que presenta la SCJN, quedan pendientes de resolución o son resueltos rápidamente, puedan ser resueltos de forma extensiva, clara y concisa por una diversidad de órganos integrados a este tipo de procedimientos.

Es de amplio conocimiento en derecho comparado, que las Cortes Supremas de Justicia de múltiples países, en las últimas décadas, se han transformado para constituirse como

tribunales constitucionales, países como Italia, España, Portugal, Francia, Austria y Alemania, por señalar solo algunos, se han transformado en verdaderos intérpretes de la Constitución, por lo que en aras de cumplir las distintas disposiciones a nivel internacional contenidas en la Convención Americana de los Derechos Humanos, es que resulta necesario fortalecer los mecanismos que le permitan a la Suprema Corte, actualizar su política jurisdiccional para dotar al justiciable de una tutela judicial efectiva, y en consecuencia, de los medios legales necesarios para que el Alto Tribunal establezca la competencia de los asuntos de su conocimiento, siempre en aras de otorgar al justiciable un pleno acceso a la justicia y que su asunto sea resuelto en un plazo razonable.

En suma, estas Comisiones coinciden con esta propuesta, toda vez que como se ha venido señalando, con esta propuesta de reforma se daría mayor prontitud en el despacho y resolución de los asuntos, permitiendo a su vez que el Máximo Tribunal fortalezca su rol de Tribunal Constitucional.

3. Jurisprudencia por precedentes para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se pretende modificar el sistema de jurisprudencia por precedentes de la SCJN para que todas las sentencias que ésta emita sean relevantes y justiciables, además de observadas por todos los órganos jurisdiccionales sin necesidad de que sean reiteradas.

En ese sentido, se advierte que la propuesta materia de dictamen plantea una modificación al sistema de jurisprudencia, para fortalecer los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que la doctrina constitucional que genere, pueda enmarcar la labor del resto de los órganos jurisdiccionales del país, señalando que se trata de una reforma integral de largo alcance.

Dicha propuesta plantea específicamente que las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas.

De esta manera, se propone que la jurisprudencia por reiteración, corresponderá emitirla únicamente a los Tribunales Colegiados de Circuito, por contradicción se establecerá por los Plenos Regionales y por precedente le corresponderá al Pleno y las Salas de la Suprema Corte.

En tal sentido, el promovente de la iniciativa señala entre las principales consideraciones para sustentar esta propuesta, las siguientes:

- Que desde 1994 la Suprema Corte se ha ido afianzando como un verdadero Tribunal Constitucional.
- Que como protectora de la Constitución y de los derechos humanos, la jurisprudencia

que emite la Suprema Corte juega un rol de suma importancia, por lo que los criterios que derivan del tribunal constitucional deben ser robustos, vigentes y tener fuerza para que permeen a los órganos jurisdiccionales inferiores.

- *Que, sin embargo, la forma en que actualmente se integra la jurisprudencia dificulta su desarrollo.*
- *Que actualmente 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, por lo que 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.*
- *Que esta situación puede generar que además de frustrar el deseo de los ciudadanos de ver sus derechos protegidos de manera ágil y eficiente, se tenga que volver a litigar el mismo tema en reiteradas ocasiones, aunado a que hay algunos casos que por los hechos y sus características es difícil que se presenten cinco situaciones similares ante la Suprema Corte.*
- *Que, ante 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.*
- *Que en el contexto de transformación que se encuentra 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.*
- *Que por ello 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.*
- *Que, de esta manera, todas las sentencias de la Suprema Corte serán relevantes y los justiciables podrán exigir que sean observadas por todos los tribunales.*
- *Que 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.*

Al respecto, las Senadoras y Senadores integrantes de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, advertimos que un eje fundamental que atraviesa de manera transversal la reforma es la justicia

constitucional, y una de sus principales vertientes se centra fundamentalmente en fortalecer el rol de la Suprema Corte como Tribunal Constitucional, dotándole de las herramientas que le permitan desarrollar una doctrina constitucional cada vez más coherente y consistente, de la que se puedan nutrir el resto de los operadores jurídicos, partiendo de la idea de que un aspecto toral en este planteamiento es que la Suprema Corte genere doctrina.

Por ello la importancia de la propuesta de modificación al sistema de jurisprudencia, para avanzar hacia uno de precedentes, pero dentro del marco conceptual de la jurisprudencia mexicana, partiendo de que tenemos un sistema de creación de jurisprudencia previamente establecido endonde es dable su fortalecimientoa través de la introducción de determinadas modalidades, como la es la relativa al precedente.

En congruencia con lo anterior, se estima por parte de estas Comisiones de dictamen, que la iniciativa de forma congruente toma como punto de partida el avance que en la doctrina jurídica está teniendo el sistema de precedentes, por varias razones.

Una de ellas tiene que ver con la evolución que ha tenido este sistema de la Suprema Corte en los últimos años, dado que los procesos de los que conoce la Corte son: el juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y la declaratoria general de inconstitucionalidad.

En los primeros tres casos, a partir de las resoluciones se elaboraban "tesis" obligatorias o persuasivas, dependiendo de si se reunían o no los requisitos procesales establecidos en la legislación respectiva. Sin embargo, es de explorado conocimiento que, a partir del año 2016, la Suprema Corte dejó de publicar tesis sobre controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad por considerar que deben publicarse las sentencias en su integridad, ya que la norma aplicable establece que son vinculantes las razones en las que se fundan esas decisiones y la propuesta que se dictamina camina en este sentido.

Por estas razones, se puede afirmar que nuestro sistema jurídico en los últimos años ha dado pasos importantes para evolucionar hacia un verdadero sistema de precedentes.

En función de lo anteriormente señalado, resulta de carácter orientador lo que se ha venido estableciendo con relación al precedente por la propia doctrina, así José Antonio Rivera Santiváñez¹⁶ en su estudio Fundamentos Sobre el Carácter Vinculante de las Resoluciones del Tribunal Constitucional, señala que:

"A diferencia del constitucionalismo clásico, en el constitucionalismo contemporáneo las constituciones son desarrolladas, consignan normas axiológicas, normas dogmáticas o programáticas y normas orgánicas; por lo tanto han dejado de ser meras cartas polticas, para constituirse en verdaderas o genuinas normas jurídicas de aplicación directa a las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, de aplicación

jurisdiccional. En consecuencia, las normas de la Constitución son genuinas normas jurídicas, vinculantes y susceptibles de producir efectos jurídicos inmediatos"

Por lo anterior, el autor colige que "El respeto al precedente obligatorio cumple una función esencial en la aplicación del ordenamiento jurídico del Estado, incluso en aquellos que tienen sistemas de Derecho legislado. En efecto, cabe señalar que el respeto al precedente por parte del propio Juez o Tribunal, así como por los demás jueces y tribunales inferiores, cumple funciones esenciales en un Estado Democrático de Derecho. Al respecto, siguiendo la línea de razonamiento de la Corte Constitucional de Colombia, se pueden identificar básicamente las siguientes funciones: Primera, la de preservar la seguridad jurídica y la coherencia del orden jurídico, lo que obliga a los jueces y tribunales a otorgar un significado estable a las normas jurídicas, de manera que sus decisiones sean razonablemente previsibles. Segunda, la de protección de los derechos fundamentales y las libertades ciudadanas, así como la de garantizar el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, evitando variaciones injustificadas o caprichosas de los criterios de interpretación. Tercera, la de preservar el valor supremo de la igualdad, evitando que casos iguales, con identidad de los supuestos fácticos, sean resueltos de manera distinta. Cuarta, la de ejercer un control de la propia actividad judicial, imponiendo a los jueces y tribunales una mínima racionalidad y universalidad, ya que los obliga a decidir el problema que les es planteado de una manera que estarían dispuestos a aceptar en otro caso diferente pero que presente caracteres análogos."

Dando cierre a la idea, el autor en cita concluye que "...los Tribunales o Cortes Constitucionales, al decidir casos, interpretan las normas y preceptos de la Constitución así como de las leyes sometidas al control desde y conforme a la Constitución; al desarrollar esa labor precisan el alcance de las reglas o normas jurídicas existentes, o llenan vacíos y resuelven contradicciones del ordenamiento a través de la adopción de sub-reglas extraídas de las propias normas implícitas de la Constitución. Los resultados de la interpretación constitucional desarrollada se consignan en la ratio decidendi o razón de la decisión de la sentencia constitucional. Es esa parte de la sentencia constitucional la que tiene la fuerza vinculante, por lo mismo es de aplicación obligatoria para los demás jueces y tribunales en la resolución de casos análogos."

Por lo que respecta a la doctrina nacional, estas Comisiones de dictamen consideramos valioso hacer mención de lo señalado por Rodrigo Camarena González¹⁷ respecto a la creación del precedente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien menciona lo siguiente:

"...se puede afirmar que existe una doctrina de jurisprudencia y otra de precedente. La primera regula bajo qué condiciones los criterios contenidos en resoluciones de juicios de amparo adquieren el carácter de fuente vinculante. La segunda hace lo correspondiente respecto a sentencias de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales. La Ley de Amparo regula los tres supuestos en que la jurisprudencia de los órganos superiores es vinculante para los inferiores: (a) Por reiteración. Un mismo criterio en cinco sentencias, en diferentes sesiones, aprobado por una mayoría calificada en caso del Pleno (ocho Ministros) y las Salas (cuatro Ministros)

y Plenos de Circuito (dos terceras partes de Magistrados), o unanimidad en caso de Tribunales Colegiados, son vinculantes para los órganos inferiores; (b) Por contradicción de tesis, también conocida como unificación de criterios. Las discrepancias interpretativas entre órganos del mismo rango son resueltas por una mayoría simple del superior jerárquico en un proceso abstracto y no contencioso con efectos prospectivos respecto a juicios que generaron la discrepancia; (c) Por sustitución. Los órganos inferiores están vinculados a la jurisprudencia del superior. Sin embargo) después de aplicar un criterio en un caso concreto, están facultados para sugerir al superior que sustituya el criterio anterior siempre que una mayoría calificada lo apruebe en un proceso no contencioso y abstracto similar al de la unificación.

En cambio, la Ley reglamentaria del artículo 105 constitucional abandona la lógica reiterativa de la jurisprudencia, y considera vinculante los criterios aprobados por una mayoría calificada del Pleno o de las Salas en un sólo precedente. Esta ley regula el funcionamiento de la Corte no como órgano de cierre, sino como un Tribunal Constitucional con competencia exclusiva. Esta ley establece un cuarto supuesto de vinculación (d) el precedente constitucional (en sentido estricto). De acuerdo con el artículo 43, "Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito (. ..) y demás órganos inferiores."

En cuanto al análisis de fondo el autor esgrime, entre otros argumentos, lo siguiente: "... es más relevante para la práctica judicial analizar /as doctrinas desde el punto de vista del derecho a la igualdad. Así como los legisladores deben emitir disposiciones basadas en categorías constitucionales sin discriminar injustificadamente, de manera análoga los Jueces deben tratar casos similares; a menos que tengan buenas razones para lo contrario, so pena de violar el derecho a la igualdad de los litigantes.

El autor señala respecto a las condiciones legales actuales que "A pesar de la práctica dentro de la Corte, según la legislación vigente, cualquier órgano judicial podría negarse a seguir tales precedentes. Un Juez de primera instancia podría darle efectos vinculantes a una norma adscrita no reiterada ni votada por una mayoría calificada, pero otro Juez podría considerarlo persuasivo, sin mayor esfuerzo argumentativo que sostener que no son formalmente vinculantes. Esto podría pasar aún si las Salas o incluso el Pleno tratan sus normas como precedentes. De nuevo existiría una posible violación al derecho a la igualdad, en la medida que una norma adscrita se trata como precedente en ciertos órganos pero no en otros."

Por su parte, Alejandra Martínez Verástegui¹⁸ sostiene que "...Puede decirse entonces que la jurisprudencia, entendida como precedente o doctrina vinculante, está recogida en una "tesis jurisprudencia/". Por ello, en muchas ocasiones se produce una asimilación entre ambos conceptos, utilizándose de forma intercambiable los términos jurisprudencia y tesis jurisprudencia/. En relación con este tema, es importante señalar que en ejercicio de su potestad reglamentaria la Suprema Corte ha establecido que una tesis es "la expresión por escrito, en forma abstracta, de un criterio jurídico establecido al resolver un caso concreto", de tal manera que "la tesis no es un extracto, una síntesis o un resumen de la sentencia"

Esta definición muestra que hay una clara semejanza entre lo que debería de ser una tesis y una ratio decidendi..."

En esta línea la autora menciona que "... a/ ser el tribunal de mayor jerarquía en el ordenamiento jurídico la Suprema Corte tiene las facultades de establecer precedentes apartarse de los mismos y revocar los precedentes sentados por los órganos inferiores. De esta manera, al resolver un caso concreto -por ejemplo, un juicio de amparo atraído o algún recurso que tenga competencia para conocer-, puede cambiar un precedente constitucional cuando de manera implícita o explícita se aparte de alguno de sus propios criterios o revoque un precedente sentado por algún órgano jurisdiccional inferior..."

De lo anteriormente citado, se desprende claramente la necesidad de adoptar formalmente un sistema de precedentes en beneficio del gobernado, con el fin de garantizar seguridad jurídica, igualdad a las partes y coherencia a todo el sistema de interpretación jurisdiccional, por ello estas Comisiones de Dictamen estiman necesario aprobar la iniciativa en los términos propuestos en beneficio integral de una consolidación auténtica de un Estado Democrático de Derecho, que a fin de cuentas repercutirá en beneficio del gobernado.

Con ello se estima que es previsible lograr que cada sentencia de la Corte sea relevante, que pueda servir al resto de la sociedad sin necesidad de generar costos de litigio, logrando que una vez que emita un pronunciamiento con el peso de la votación calificada, sea una sentencia que pueda hacer cambios en la vida del gobernado.

Por lo anterior, estas Comisiones Dictaminadoras, coinciden con el novedoso sistema de precedentes que se plantea en el artículo 94 constitucional y que viene a consolidar a la Suprema Corte como Tribunal Constitucional. Ello en virtud de que, adicionalmente a lo anteriormente expuesto, se considera que:

- Todas las sentencias deben ser vinculantes cuando son votadas por la mayoría establecida (por mayoría de ocho votos en el caso del Pleno de la Suprema Corte, y por mayoría de cuatro votos, en el caso de sus Salas), en caso contrario se vulneraría el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, ya que se autoriza a resolver casos similares de manera diferenciada sin una justificación razonable. En su defecto, si el Pleno o las Salas de la Suprema Corte emiten un criterio que no tiene la votación requerida, los órganos inferiores no están obligados a aplicarlo.*
- En el diseño institucional del Estado mexicano, la Suprema Corte es el supremo intérprete de la Constitución y el encargado de determinar sus contenidos y alcances. Además, de acuerdo con sus competencias y a partir de la reforma de 1994, la Suprema Corte lleva a cabo funciones de un Tribunal Constitucional.*

Dado que la Constitución es una norma jurídica aplicable y vinculante para todos, debe reconocerse que los criterios de constitucionalidad que establece el órgano competente para interpretarla son vinculantes frente a todos, especialmente frente los poderes

públicos. Siendo esta por otra parte la forma en la que se regulan los precedentes de la mayoría de los tribunales constitucionales en el mundo.

Por lo anterior, se estima que la iniciativa establece de manera atinada, por lo que respecta a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un sistema de precedentes, en tanto todos los precedentes (con la votación requerida) serían obligatorios, y correlativamente se dispone el mantener la jurisprudencia con respecto a la que dimana de los Tribunales inferiores.

En efecto, bajo un enfoque de integralidad, se coincide con el planteamiento de la iniciativa, respecto a mantener la creación de jurisprudencia por contradicción de tesis para los tribunales colegiados, ya que por tradición y practicidad se estima procedente el conservar la creación de jurisprudencia por reiteración con votación calificada, eliminando a su vez la jurisprudencia por sustitución, ya que la jurisprudencia y los criterios van a ser mucho más orgánicos, luego entonces la manera en que debe interrumpirse un criterio es simplemente sosteniendo argumentos de peso para abandonar un criterio.

Bajo esa óptica, se estima que los mecanismos de creación y de interrupción de la jurisprudencia que persistirían serían suficientes para modificar un criterio, ya que la nueva vía para ello sería particularmente la resolución de los casos.

Con la aprobación de esta propuesta, se redefinen los requisitos procesales establecidos para la formación, la modificación y la aplicación de los precedentes del Poder Judicial de la Federación, así como para la declaratoria general de inconstitucionalidad con el objeto de que se respeten los principios de coherencia normativa y de uniformidad en la interpretación judicial.

En suma, las Senadoras y los Senadores integrantes de las Comisiones dictaminadoras estimamos procedente incorporar estos cambios en la Constitución para proteger derechos como la igualdad en la aplicación de la ley, la seguridad jurídica, la proscripción de la arbitrariedad y la necesaria coherencia normativa del sistema jurídico, armonizándola con el sistema de jurisprudencia que coexistiría con el esquema de precedentes que se propone.

Es así como derivado de la aprobación de la reforma propuesta al artículo 94 constitucional, se establece el siguiente esquema atinente al sistema de jurisprudencia!:

- **Creación de precedentes:**

Las razones que funden los resolutivos de las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de ocho votos, y por sus salas, por mayoría de cuatro votos sentarán precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y de las entidades federativas. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.

Los precedentes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte serán obligatorios para sus Salas, pero el Pleno no estará vinculado por los de ellas. Las Salas del Alto Tribunal tampoco estarán obligadas a seguir los precedentes de la otra Sala.

El Pleno y las Salas de la Suprema Corte no están obligados a seguir sus propios precedentes. Sin embargo, para que puedan apartarse de ellos deberán proporcionar razones suficientes que justifiquen el cambio de criterio. En ese caso, el precedente será superado y las razones de la nueva decisión constituirán el nuevo precedente obligatorio.

- **Jurisprudencia por reiteración:**

La jurisprudencia por reiteración se conserva a los Tribunales Colegiados de Circuito.

- **Jurisprudencia por contradicción:**

La jurisprudencia por contradicción se establece por los Plenos Regionales.

El Pleno y las Salas de la Suprema Corte sentarán precedentes al resolver contradicciones de tesis.

Sin duda alguna, esta modificación vendrá a revolucionar el sistema de jurisprudencia en México, ya que a partir de esta reforma todas las sentencias de la Suprema Corte serán relevantes y los justiciables podrán exigir que las mismas sean observadas por todos los tribunales, en beneficio de la certeza jurídica y la coherencia de la doctrina constitucional establecida por el Alto Tribunal del país.

6. Inamovilidad de juzgadores.

La propuesta de reforma propone una modificación al artículo 97 para establecer como único requisito para permanecer en el cargo de juzgador después de los seis años de ejercicio de funciones, el que hayan sido ratificados conforme a lo dispuesto en las disposiciones aplicables, como podría ser una Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, lo anterior conforme a las siguientes razones esgrimidas por la iniciativa:

- *Se establece un sistema de promociones regulado por una ley de la materia, como podría ser la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación.*
- *Con independencia de que los juzgadores sean promovidos a cargos superiores deben cumplir con los requisitos y procedimientos de ratificación por parte del Consejo de la Judicatura Federal.*
- *Se forma un procedimiento ad hoc sobre la ratificación de juzgadores, dejando a un lado el cumplimiento de requisitos meramente formales transformándose en una verdadera evaluación sobre la idoneidad del servidor público en el cargo, tomando en consideración diversos factores atinentes a la labor jurisdiccional.*

En función de ello, se estima por parte de las Comisiones Unidas que con la propuesta de reforma se daría fin al debate de los requisitos a colmar por parte del juzgador para adquirir la inamovilidad, al establecer de manera clara y precisa que dicha inamovilidad se adquiere previo cumplimiento del proceso de ratificación, que implica a su vez la realización de un acto administrativo de evaluación de la conducta y funcionamiento del juzgador, para determinar con base a criterios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, si es juzgador es apto para continuar en el ejercicio de su cargo, adquiriendo con ello inamovilidad.

Aunado a lo anterior, la inamovilidad judicial se encuentra relacionada con diversos instrumentos jurídicos internacionales, tal es el caso de los Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985, en donde en su principios números 11 a 14 establece lo siguiente:

"11. La ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas.

12. Se garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan nonnas al respecto.

13. El sistema de ascensos de los jueces, cuando exista, se basará en factores objetivos, especialmente en la capacidad profesional, la integridad y la experiencia.

14. La asignación de casos a los jueces dentro del tribunal de que formen parte es asunto interno de la administración judicial."

Por su parte, de acuerdo con el informe de la Relatora Especial de la ONU, sobre la independencia de los magistrados y abogados, derivado de su visita a México en el año de 2010, plantea entre sus recomendaciones, la correspondiente a la inamovilidad de los juzgadores, reconociendo la posibilidad de implementar un periodo de prueba, como a continuación se señala:

*"h) Se debería garantizar la inamovilidad de las magistradas, magistrados, juezas y jueces, una vez que han entrado en la carrera judicial previo concurso de oposición y conferírseles un estatus permanente. **En el caso de que se utilice un período de prueba** éste debería ser breve y no prorrogable; terminado ese período y aprobado el desempeño, debe otorgarse un nombramiento permanente, sin perjuicio de los cursos o exámenes de actualización que se deberían cursar y aprobar."*

A mayor abundamiento resulta ilustrativa la siguiente interpretación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con relación a la figura de la ratificación:

"JUECES DE DISTRITO Y MAGISTRADOS DE CIRCUITO. SU RATIFICACIÓN.

INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 121 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN¹⁹. El

Pleno del Consejo

*de la Judicatura Federal, al examinar el elemento que debe tomar en consideración en el acto de ratificación de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, a que se refiere la fracción I del artículo 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, **no se encuentra limitado al análisis del desempeño que haya tenido el funcionario judicial de que se trate en el periodo de seis años para el que fue designado, pues este elemento temporal sólo se requiere como presupuesto para que se dé el acto de ratificación, pero de ninguna manera implica una restricción para examinar, en su caso, el desempeño que haya tenido tal funcionario en la carrera judicial, ya que ello escon la finalidad de***

·tener conocimiento cierto de su actuación ética y profesional que permita

arribar a la conclusión de saber si continúa con la capacidad de llevar a cabo sus tareas jurisdiccionales bajo los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, a que se refiere el artículo 100, párrafo séptimo, de la Constitución Federal.

Revisión administrativa (Consejo) 2197. 9 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pe/ayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hemández.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de febrero en curso, aprobó, con el número V/11/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencia/. México, Distrito Federal, a veintinueve de febrero de dos mil."

Asimismo, no pasa desapercibido por parte de éstas Comisiones que en el mes de octubre de 2019, el Consejo de la Judicatura Federal aprobó el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y adiciona el que reglamenta la Carrera Judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, en relación con la reincorporación, adscripción, readscripción y ratificación de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, a través del cual se estableció una nueva política de evaluación del desempeño judicial que deberá ser transparente y diseñarse en torno a indicadores cuantitativos y cualitativos, que arrojen datos sobre el volumen y la naturaleza de los asuntos y promedios generales de rendimiento e indicadores que permitan conocer la calidad de los servicios prestados de manera integral, los cuales comprendan la valoración del comportamiento técnico profesional de los juzgadores.

En función de esta nueva política judicial establecida en torno a la figura de la ratificación, se estima que la misma ha sido replanteada con el fin de hacer de esta figura un mecanismo eficaz para determinar sobre la base de criterios objetivos, profesionales y transparentes, la idoneidad de la continuidad en el cargo del juzgador sujeto a ratificación, motivo por el cual se considera que la presente propuesta se inscribe en el sentido de fortalecer esta figura esencial dentro de la carrera judicial.

7. Regulación de la Carrera Judicial en una ley distinta a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para todo el personal jurisdiccional.

Se prevé que todo lo relativo al ingreso, formación y permanencia del personal jurisdiccional se sujetará a las disposiciones aplicables, tentativamente una Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación a fin de consolidar una verdadera carrera judicial en la que sea posible ascender por méritos y en igualdad de condiciones. La instauración de una verdadera carrera judicial en México responde a distintas lógicas planteadas alrededor de la historia del Poder Judicial de la Federación, claramente identificadas por Julio Ríos Figueroa en su texto: El gobierno del Poder Judicial y la carrera judicial en México 1917 - 2017. Apuntes para una historia sociopolítica. Estas etapas abarcan los siguientes periodos:

1. 1917 - 1935: En esta etapa, el autor considera que existe un vacío legal respecto al tema de carrera judicial. La Constitución de 1917 otorgó la facultad de nombrar a Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo a lo que dispusieran las leyes; sin embargo, el Presidente Venustiano Carranza, por cuestiones políticas, había realizado, antes de la promulgación de la Carta Magna, nombramientos de Jueces y Magistrados, que fueron ratificados por la Suprema Corte.

La duración del cargo de los primeros jueces y magistrados fue de cuatro años, por lo que el año de 1921 supuso un punto crucial para la designación de nuevos Jueces y Magistrados, que fue realizada por los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo a lo dispuesto en el texto constitucional. En este mismo contexto, vale la pena resaltar que la SCJN ratificó su hegemonía y unidad respecto al tema al nombrar por unanimidad a todos los juzgadores, además de integrar a dos hijos de Ministros de la Corte entre los designados.

Es hasta la década de 1930, que derivado de la falta de claridad en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se comenzaron a proponer mecanismos no institucionales para resolver los nombramientos entre los Ministros que se consolidarían en las décadas posteriores.

2. 1936 - 1975: Esta época, según lo expuesto por el autor, responde a la inauguración de una dinámica de designación que caracterizaría a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos de la designación de juzgadores en la República Mexicana. Tras la remoción de todos los Ministros y juzgadores realizada en el año de 1935 por el Presidente Lázaro Cárdenas del Río, el Poder Judicial de la Federación inició un

proceso de reestructura motivado desde el Ejecutivo y ratificado por el Legislativo.

Lo que observa el autor, derivado de las condiciones de unanimidad en que se realizaban todas las designaciones, es la existencia de un mecanismo denominado "Pacto entre Caballeros", que se erigiría como el modo cotidiano de designación de juzgadores en la época. Se caracterizaba por una toma de turnos entre ministros para realizar nombramientos entre "candidatos incuestionables". Esta dinámica de pacto dio pauta, apoyado en el tamaño del Poder Judicial de la Federación, a un sistema de mentores entre los ministros y sus designados en lo que podría interpretarse como el fortalecimiento de la carrera judicial basado en los intercambios entre designados y sus superiores.

- 1. 1976 - 1994: Esta etapa se ve caracterizada por un exponencial aumento en la cantidad de juzgadores ante una época en que la institucionalización del conflicto judicial caracterizó a una sociedad mexicana de corte mucho más diverso, propiciando la ampliación de la estructura operativa del Poder Judicial de la Federación.*

El incremento en jueces y la necesidad de proceder con eficacia puso especial énfasis en el tema de la carrera judicial y ante la inminente necesidad de designar nuevos juzgadores, el pacto entre caballeros se fue diluyendo para dar pauta a la entrada de juzgadores externos a la estructura y preferencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta incapacidad de la Corte para designar a los juzgadores supone un elemento catalizador del proceso de Reforma Judicial de 1994, que crearía un órgano encargado de todos los procesos de nombramiento, remoción y ratificación de los juzgadores del Poder Judicial de la Federación.

- 2. 1995 - 2017: Esta etapa, denominada por el autor como la profesionalización del gobierno y la carrera judicial, se caracteriza por la concentración de facultades administrativas en el Consejo de la Judicatura Federal y la mira hacia la consolidación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un verdadero tribunal constitucional.*

En una primera instancia, que comprende de 1994 a 1999, la Suprema Corte de Justicia fue retirada de los procedimientos referentes a cuestiones presupuestales y administrativas, reduciendo enormemente su marco de actuación; sin embargo, a través de una pugna que no pasó desapercibida, logró en 1999 a través de un proceso de reforma, incidir en la designación de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal provenientes del Poder Judicial de la Federación, otorgándole una mayoría en el número de integrantes del órgano.

Posterior a 1999, la orientación, con una mucho mayor participación de la Corte, se situó hacia la profesionalización del servicio, el respeto a los méritos y la instauración de un sistema real que regulase la carrera judicial en aras de fortalecer y mejorar la calidad de la justicia mexicana en aras de otorgarle beneficios sustanciales a los mexicanos en su conjunto.

Expuesto lo anterior, se evidencian los esfuerzos realizados por las diversas instancias por aspirar a la profesionalización del servicio en el Poder Judicial de la Federación; sin embargo, existen indicadores que muestran una clara deslegitimación de los actores judiciales ante la sociedad mexicana. A pesar de los esfuerzos realizados en épocas anteriores por adecuar el marco institucional para prevenir conductas de corrupción, la percepción ciudadana respecto al trabajo de los juzgadores revela un panorama sumamente desalentador en la materia. Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), solamente el 26% de la población encuestada percibe una ausencia de corrupción en el sistema judicial.

La confianza en los jueces es un indicador que también permite evidenciar la realidad previamente enunciada. Al 2019, solo el 46.7% de los mexicanos tiene algo de confianza en los jueces y la tendencia indicada por los datos recogidos del INEGJ indica que la desconfianza crece como lo evidencia el Gráfico

Percepción de confianza en los jueces

de un sistema real que regulase la carrera judicial en aras de fortalecer y mejorar la calidad de la

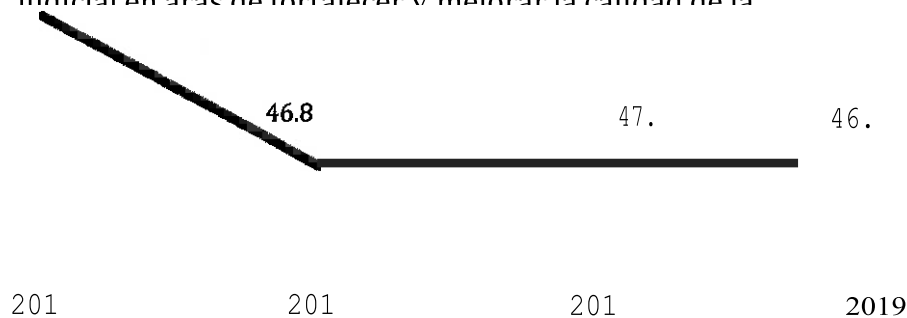


Gráfico (): Elaboración Propia con datos provistos por el Banco de indicadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Los jueces mexicanos, según el INEGI, reciben una calificación sumamente negativa al ser etiquetados como funcionarios directamente implicados con actos de corrupción por el 68.4% de la población. La tendencia revelada es que dicho indicador continúa al alza.

Porcentaje de la población de 18 años y más que identifica a los Jueces y considera que son corruptos (Porcentaje). 2019

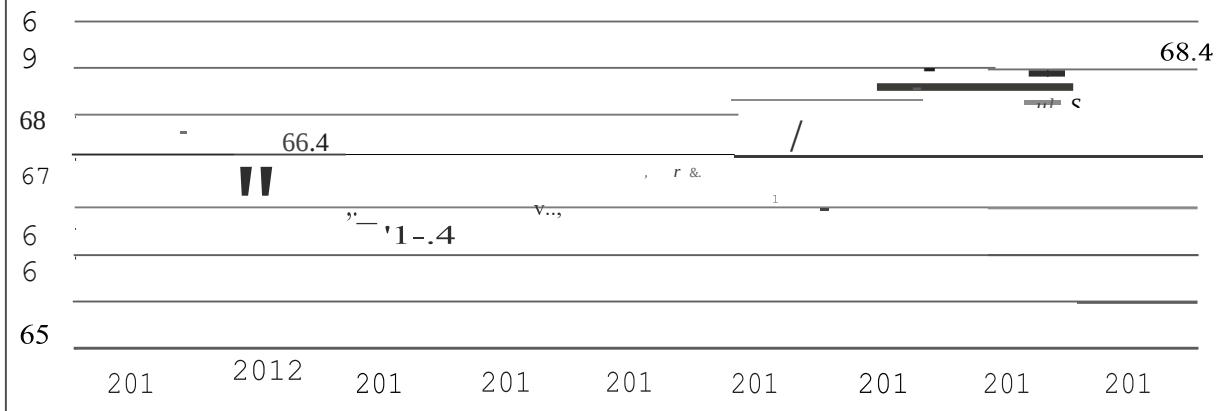


Gráfico (): Elaboración Propia con datos provistos por el Banco de indicadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Expuestas las anteriores cifras, resulta de suma importancia la creación de una Ley de Carrera Judicial del Poder de la Federación, con la finalidad de que los juzgadores de nuestro país estén sujetos a un marco jurídico que fomente los principios de profesionalismo, ética, mérito e igualdad de condiciones, además de propiciar un verdadero acercamiento hacia la sociedad con el fin de que el Poder Judicial de la Federación resulte una institución de confianza para todas y todos los ciudadanos mexicanos.

Así se entiende que el objeto del presente dictamen al reformar los artículos 97 y 99 para prever que todo el procedimiento relativo al ingreso, formación y permanencia del personal jurisdiccional se sujetará a las disposiciones aplicables estableciendo para ello la existencia de la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, conforme a los siguientes razonamientos:

- Se establece un ordenamiento especializado que regula el procedimiento de la carrera judicial.
- Se democratiza el ingreso, permanencia y remoción de la carrera judicial.

- *Se consolida una verdadera carrera judicial en la que sea posible ascender por meritocracia y en igualdad de condiciones para todas las personas.*

En función de ello, estas Dictaminadoras estimamos procedente la iniciativa en sus términos, ya que esta dispone de manera acertada que el ingreso, formación y permanencia de las y los Magistrados de Circuito, las y los Jueces de Distrito, y demás personal de la carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, se sujetarán a la regulación establecida en las disposiciones aplicables, lo que da pie a la expedición posterior de una ley específica de carrera judicial, lo que es de suyo positivo, ya que no sólo se contaría con una auténtica carrera judicial que contemple la meritocracia y destierre de una vez por todas en ese ámbito el nepotismo y la endogamia judicial, sino que permitiría en una adecuada técnica legislativa, separar las disposiciones orgánicas contenidas en la ley relativa del Poder Judicial de la Federación, de las propias de la carrera judicial.

En efecto, se estima viable la propuesta que prevé la posibilidad de establecer una nueva regulación que se aboque expresamente a regular los aspectos sustantivos de la carrera judicial y demás temas inherentes a ella, conservando en la correspondiente ley orgánica las disposiciones atinentes a la organización, estructura, funcionamiento y atribuciones de las instancias del Poder Judicial de la Federación.

Se estima que adicionalmente con una nueva ley se podría lograr lo siguiente:

- *Dotar de una legislación exclusiva y especializada en la materia, tal y como cuentan diversos países de América Latina como Costa Rica, Perú, Panamá, Guatemala, el Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Venezuela, entre otros.*
- *Visibilizar el tema inherente a la carrera judicial como pilar transversal del funcionamiento de la actividad jurisdiccional, cuya regulación actualmente se encuentra dispersa en un cuerpo normativo orgánico.*
- *Se podrían introducir criterios novedosos en la tónica de lograr mayor legitimidad, apertura y transparencia del PJJF.*
- *Dicho cuerpo normativo además de regular cuestiones sustantivas atinentes a la carrera judicial (principios, perfil del funcionario judicial, categorías, etapas, deberes y obligaciones, nombramientos, entre otros), regularía aspectos inherentes al desarrollo de la propia carrera, tales como temas de ratificación, adscripción, responsabilidades administrativas, capacitación, políticas de combate al nepotismo, entre otras.*

Todo lo anterior se refuerza con las políticas judiciales que se han adoptado a nivel internacional, en el sentido de establecer una regulación específica de la carrera judicial.

En América Latina, diversos países cuentan con leyes de carrera judicial específicas que regulan toda la actividad de los integrantes de la carrera judicial del poder judicial,

situación que se ha vuelto tendencia dentro de los objetivos de la política judicial, aunado a que en diversos documentos internacionales como "Los Principios Internacionales sobre la Independencia y Responsabilidad de Jueces, Abogados y Fiscales" emitido por la Comisión Internacional de Juristas señala que el Consejo de Europa recomendó que "Todas las decisiones relacionadas con la carrera profesional de los jueces deben estar basadas en criterios objetivos, y la selección y la carrera de los jueces deben estar basadas en el mérito, teniendo en cuenta la calificación, integridad, capacidad y eficiencia"²⁰. Debido a que la designación de un juez es también parte de su carrera, esta recomendación se refiere tanto al ingreso a la carrera judicial como a cualquier ascenso futuro."

Por su parte, el Estatuto del Juez Iberoamericano establece con claridad la regulación de la carrera judicial, asaber:

"Artículo 11. Órgano y procedimiento de selección de los jueces

Los procesos de selección y nombramiento deben realizarse por medio de órganos predeterminados por la ley, que apliquen procedimientos también predeterminados y públicos, que valoren objetivamente los conocimientos y méritos profesionales de los aspirantes."

Sobre este tema, no debe pasar desapercibido el documento titulado "Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas", redactado por la Organización de los Estados Americanos y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, en su párrafo 121 reconoce que, en los países de la región, en donde existen leyes de carrera, éstas tienden a regular lo relacionado con ascensos con criterios objetivos que incluyen el mérito personal, las necesidades del operador de justicia, la capacidad y eficiencia.

En función de lo anterior, estas Comisiones estimamos procedente la aprobación de esta propuesta.

8. Criterios contradictorios entre las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El fin de este apartado, es modificar el concepto de "contradicción de tesis" por el de "contradicción de criterios", toda vez que, la contradicción se da entre dos criterios independientemente de las tesis publicadas.

Como antecedente es importante referir que en la actualidad la cantidad de criterios contrarios emitidos por los órganos jurisdiccionales durante las últimas épocas, es relevante, lo cual deja en evidencia la evolución, crecimiento y desarrollo de la sociedad en la que vivimos diariamente, la cual trae consigo aparejada la situación de que la facultad interpretativa jurisdiccional se haya considerado mermada en su formalidad, lo anteriormente expuesto a fin de esclarecer que, debido a estas circunstancias de criterios contrarios emitidos, los gobernados se ven sometidos a una norma que ha sido interpretada

de forma divergente por los órganos jurisdiccionales federales a través de una resolución judicial.

Siendo la jurisprudencia una fuente formal del derecho, toda vez que es un elemento en el cual el legislador se robustece para crear disposiciones jurídicas, su debida formulación se deposita en órganos jurisdiccionales colegiados del Poder Judicial de la Federación, consistente en el alcance de normas jurídicas para garantizar certeza en sus gobernados en relación a la aplicación de estos preceptos.

Dado el contexto del presente apartado, es menester referir la creación de una jurisprudencia la cual puede ser formada a través de dos medios, "reiteración de tesis o por contradicción de tesis"; el primero consta en la existencia de cinco sentencias sobre un tema en particular en el cual, las resoluciones obren en un sentido similar y de manera interrumpida, en cuanto a la jurisprudencia por contradicción de tesis, su inicio consta en la denuncia de criterios divergentes por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por Tribunales Colegiados de Circuito, en esta es menester su existencia entre órganos de igual jerarquía.

En las contradicciones de tesis se debe considerar y determinar que un Tribunal haya vertido una consideración contraria a la de otro Tribunal de acuerdo con el mismo precepto jurídico o con el mismo conflicto jurídico; se requieren un par de requisitos fundamentales para considerar la existencia de una contradicción:

- 1. Existencia de interpretación (En materia electoral, deberá ser interpretación constitucional).*
- 2.*
- 3. La interpretación constitucional realizada por ambos Tribunales debe versar sobre el mismo problema jurídico y que sean contradictorios.*

La materia de la contradicción de tesis es dirimir entre dos posturas respecto de un mismo tema, es importante encontrar el punto de colisión argumentativo en que ambos tribunales "contendientes" se contradicen para poder definir con apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el criterio a prevalecer por medio de un consenso entre Tribunales.

Cabe señalar que con base a lo investigado con anterioridad, es menester citar la diferencia entre los conceptos materia objeto que se pretenden modificar para un mejor entendimiento jurídico.

Para comenzar está comparativa, el concepto de tesis de acuerdo con lo señalado en la Real Academia Española (RAE), refiere que es una:

"Conclusión, proposición que se mantiene con razonamientos y otorgar opinión sobre un tema en específico"

En segundo término, se citará el concepto de criterio, conforme a la Real Academia Española (RAE):

"Norma para conocer la verdad o juicio"

*Una vez señalados los anteriores conceptos es importante referir que la modificación del texto constitucional es de vital importancia toda vez que como se mencionó con anterioridad la palabra **tesis** es un conjunto de razonamientos que otorgan opinión concreta en un tema específico, en el caso de esta iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal ante este Senado de la República. los Tribunales que emiten dichas contradicciones de tesis si bien es cierto realizan proposiciones que mantiene un razonamiento y con base en ello da opinión así como resolución de un tema jurídico en específico, sin embargo esta concepción no es del todo idónea toda vez que no cumple con el fin necesario. Máxime que en algunas ocasiones la tesis resultante de la contradicción no interpretan de manera cabal el sentido de la ejecutoria.*

*En cuanto a la concepción de **criterio**, éste es una norma para conocer la verdad y en las resoluciones emitidas por Tribunales que con anterioridad fueron cabida de un conflicto de intereses, sin embargo, esta concepción se adecua más al texto constitucional ya que tiene un sustento previo de norma para dar a conocer la verdad y así otorgar a los gobernados mejores resoluciones, asimismo, en cuanto a la modificación de la denominación otorga un mejor entendimiento a la finalidad de este término jurídico.*

Luego entonces, se considera procedente la propuesta inscrita en el artículo 99 que se refiere al cambio de denominación del concepto de contradicción de tesis por el de contradicción de criterios que sustenten alguna de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, misma que se plantea en la lógica del nuevo diseño constitucional que se pretende por virtud de la iniciativa que se dictamina, debido a que se coincide en que dicho cambio:

- Refleja y precisa que la contradicción en realidad se da entre dos criterios independientemente de las tesis que se publiquen, y*
- Que dichas contradicciones provienen de un criterio emitido por una Sala del Tribunal Electoral respecto a la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional y dicho criterio es contrario al emitido por alguna Sala o Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

Con este cambio se pretende dar orden y claridad al alcance de los criterios de los órganos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre el alcance de las tesis, representando una adecuación de técnica y congruencia con la integralidad de la iniciativa, por lo que estas dictaminadoras la estiman conducente.

9. Paridad de Género.

10.

En esta materia se tiene por objeto contemplar la paridad de género como principio de la carrera judicial, se busca que está se rija bajo los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia y paridad de género, ello

en congruencia con la reforma constitucional en la materia publicada en el DOF el 06 de junio de 2019.

Recordemos que dicha reforma tuvo como finalidad garantizar la igualdad sustantiva entre (mujeres y hombres en el ejercicio del poder público, es decir en el acceso a posiciones de liderazgo y toma de decisiones en todos los niveles. En concordancia con ello, se reformó entre otros, el artículo 94 a fin de visualizar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de 11 integrantes, entre ellos Ministras y Ministros. En el mismo sentido, se dispuso que la Ley establecería la forma y procedimientos mediante concursos abiertos, para la integración de los órganos jurisdiccionales, garantizando el principio de paridad de género, con lo anterior se buscó que la integración de los órganos jurisdiccionales tengan los perfiles adecuados de entre igual número de mujeres que de hombres que participen en los procesos para esos efectos.

La paridad es una medida permanente que tiene como finalidad lograr la representación descriptiva y simbólica de las mujeres en los órganos de decisión en los que se determinan el rumbo que debe tomar el país. Parte de un entendimiento inclusivo de la democracia y de un enfoque integral de la igualdad. Por ello, el objetivo de la paridad es reflejar en los órganos democráticos y de toma de decisiones la composición de la población, lo que debe cumplirse dentro de todas aquellas instituciones públicas en las que se toman decisiones.

Por ello, las y los integrantes de estas Comisiones dictaminadoras somos conscientes de la relevancia del trabajo de las mujeres en todos los ámbitos, por ello, creemos necesario seguir garantizando mecanismos formales para posibilitar su participación en la toma de decisiones, a través de su integración en cargos públicos y en la configuración de la agenda pública del Estado.

Las mujeres en nuestro país representan más del 50% de la población y por ende la mitad de su potencial, garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres es un compromiso de todos, la adopción de medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las ellas en la vida política y pública cada día es una realidad. Al día de hoy sólo han sido electas 8 mujeres gobernadoras; los gabinetes de las entidades federativas sólo se encuentran integrados por un 15% de mujeres; la conformación de las cámaras bajas de las legislaturas estatales cuenta sólo con un 28% de mujeres entre sus integrantes; y en los ayuntamientos sólo el 12% está conformado por alcaldesas.

En cuanto al Poder Judicial de la Federación, en el caso del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las mujeres representan el 18%; en la Sala Superior del Tribunal Electoral, el porcentaje de mujeres magistradas corresponde al 28%; mientras que en el Consejo de la Judicatura Federal, las consejeras suman el 28.5% del total de quienes integran el Consejo. Lo anterior se debe en gran medida a las barreras estructurales que enfrentan las mujeres por su condición de género.

Cabe señalar que, tras la reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en junio de 2011, todos los tratados internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México, adquirieron rango Constitucional

en la materia, de manera que el Estado Mexicano está obligado a hacer realidad el derecho a la participación de las mujeres en el ejercicio del poder público y a generar las condiciones para que sea ejercido en condiciones de igualdad, libres de discriminación y de violencia.

Asimismo se expone, la obligación de los Estados Parte a: "Garantizar el derecho a la participación plena de las mujeres en la formulación de políticas gubernamentales y en su ejecución en todos los sectores y a todos los niveles".

Las y los integrantes de estas Comisiones Dictaminadoras, sabemos que el establecimiento del principio de paridad de género se ha traducido en una medida estratégica e indispensable, así como para cumplir con la obligación de generar las condiciones para que el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres sean una realidad, de ello radica la importancia de establecer la paridad de género como principio de la carrera judicial.

En este orden de ideas, para los integrantes de estas Comisiones dictaminadoras es relevante destacar parte de nuestros argumentos que justificaron la reforma Constitucional de 2019, en materia de paridad de género, mismos que se muestran a continuación:

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que los Estados Parte se comprometen a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos por el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Así también, los Estados Parte se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos a que hace referencia y asumen que gozarán, sin distinciones y restricciones indebidas, del derecho a votar y ser elegidas, así como tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas^{2.1}

Por su parte, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAJA.), al referirse a la necesidad de eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política, social, económica y cultural, señala que los Estados Parte deberán garantizar, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;*
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;*

c) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales²²;

En tanto que, en su artículo 2, establece:

Los Estados Parte condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer.

El artículo 3 de la Convención dispone, igualmente, que:

Los Estados Parte tomaran, en todas las esferas, pero en particular en el político, social, económico y cultural, todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, con el objeto de garantizarles el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres.

De igual relevancia resulta lo señalado en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), que compromete a los Estados Parte, entre otros, a:

Condenar todas las formas de violencia contra la mujer y adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y llevar a cabo lo siguiente:

e) Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso²³;

Así como a

d) Modificar patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a contrarrestar y eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres y de sus preferencias o condiciones sexuales²⁴.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el deber de adoptar medidas implica necesariamente: i. la supresión de las normas y

*prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención; y, II. la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías*²⁵.

En el mismo sentido, la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria, elaborada por ONU Mujeres y Parlamento Latinoamericano y Caribeño, entendida esta última como el "modelo de democracia en el que la igualdad sustantiva y la paridad entre hombres y mujeres son ejes vertebradores de las transformaciones que asume un Estado responsable e inclusivo", señala como sus fines:

- a) El establecimiento de un nuevo contrato social y forma de organización de la sociedad por el cual se erradique toda exclusión estructural, en particular, hacia las mujeres y las niñas.*
- b) Un nuevo equilibrio social entre hombres y mujeres en el que ambos contraigan responsabilidades compartidas en todas las esferas de la vida pública y privada.*

A través de esa perspectiva dual, sin duda se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, por ello, la importancia de establecer la paridad de género como principio de la carrera judicial.

En ese sentido, la iniciativa materia de dictamen plantea que un aspecto fundamental de toda política judicial y en estricto apego a los derechos fundamentales de toda sociedad democrática consiste en el establecimiento de la paridad de género como principio, regla y política pública, en ese sentido se propone en la iniciativa la adición del artículo 100 en donde se plantea su inclusión a nivel constitucional, debido a que:

- Se agrega la paridad de género en consonancia de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019.*
- Se establece como un principio transversal en toda la carrera judicial.*

En lo tocante a esta propuesta, la misma se considera procedente por estas Comisiones de Dictamen, ya que se contempla de manera expresa que el desarrollo de la carrera judicial se regirá además de por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia por el de paridad de género. Al respecto, para estas Dictaminadoras se trata de un punto fundamental en el que por otra parte, el Poder Judicial de la Federación ya ha venido anticipándose al contenido de la iniciativa, al emitir la Convocatoria al primer concurso interno de oposición para la designación de Juezas de Distrito dirigida exclusivamente a mujeres y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 2019, por señalar un ejemplo, con lo que se reconoce por los y las Senadores integrantes de estas Comisiones la voluntad manifiesta de aquel poder de consolidar la paridad de género, por ello se estima que con la aprobación de

esta reforma se dota de un marco constitucional amplio para la instrumentación de estas esenciales medidas.

De acuerdo con la encuesta del INEGI²⁶ relativa al Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (CNIJF) 2020, en cuanto a la integración total y por género en el Poder Judicial de la Federación, se observa que cuenta con 47,123 servidores públicos totales, de los cuales el 49.5% son mujeres y 50.5% hombres.

Por su parte, por lo que respecta específicamente al Consejo de la Judicatura Federal, de acuerdo concifras actualizadas al mes de julio de 2020²⁷, se reporta que el total de servidores públicos asciende a 45,802, de los cuales 22,413 son hombres y 22,478 mujeres, existiendo 911 vacantes, es decir, más del 50% son mujeres.

Sobre este tema, la Comisión Interamericana de los Derechos se ha pronunciado en el sentido de que considera, que un paso inicial hacia la igualdad de género en los puestos de las y los operadores de justicia es que los Estados generen estadísticas desglosadas por género en relación con las y los operadores de justicia y que tengan especial cuidado en asegurar que "la labor de formulación y planificación de estrategias sectoriales, y en las decisiones, actas y notas informativas" se emplee "un lenguaje no sexista para evitar la reproducción y la promoción de una visión androcéntrica"²⁸. Asimismo, la CIDH considera a su vez prioritario que los Estados adopten medidas para inspirar confianza en el sistema judicial y garantizar que las experiencias y las necesidades específicas de las mujeres sean tenidas en cuenta en todos los asuntos judiciales y en las condiciones de trabajo para aspirar a todos los cargos dentro de la administración de justicia²⁹, para ello, la Comisión también consideró admisible que los Estados adopten cuotas para aumentar la representación de las mujeres.

A este respecto, los integrantes de estas Comisiones Unidas también estimamos de interés para el análisis y estudio de la presente propuesta, hacer una remembranza de los principales instrumentos internacionales existentes en esta materia, que han llevado a concretar la igualdad sustantiva y la paridad.

Al respecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en el párrafo quinto del preámbulo y en los artículos 1º y 2º, lo siguiente:

"Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Artículo 1. Todos /os seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraterna/mente los unos con los otros.

Artículo 2. Toda persona tiene todos /os derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 3°, dispone:

Artículo 3 Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto."

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 1°, señala lo siguiente:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Como puede observarse, la igualdad y la paridad son ya fuente de derecho en nuestro país al haber suscrito esos compromisos y, por tanto, son parte integrante de nuestro orden jurídico vigente de conformidad con lo que dispone el artículo 133 de la Ley Fundamental, que cita:

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

Lo anterior máxime, cuando tras la reforma al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en junio de 2011, todos los tratados internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México, adquirieron rango constitucional, de manera que el Estado Mexicano está obligado a hacer realidad el derecho a la participación política y a generar las condiciones para que sea ejercido en condiciones de igualdad, libres de discriminación y de violencia.

En ese sentido, los integrantes de estas Comisiones Unidas, estimamos oportuno consagrar el principio de paridad de género como principio fundamental de la carrera judicial del Poder Judicial de la Federación.

10. Escuela Federal de Formación Judicial.

Se propone cambiar la denominación del Instituto de la Judicatura Federal por el de Escuela de Formación Judicial, cuyo objeto sería implementar los procesos de formación, capacitación y actualización del personal jurisdiccional y administrativo del PJJF y sus órganos auxiliares. Asimismo, será el órgano encargado de realizar los concursos de oposición para acceder a los cargos.

En efecto, la iniciativa materia de dictamen propone establecer en el artículo 100 la de Escuela Federal de Formación Judicial como un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, por las razones siguientes:

- *Constituir un órgano especializado a nivel constitucional encargado de implementar los procesos de formación, capacitación y actualización del personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación y sus órganos auxiliares.*
- *Será el órgano encargado de llevar a cabo los concursos de oposición para acceder a las distintas categorías de la carrera judicial en términos de las leyes y demás disposiciones aplicables*
- *Asimismo, será el encargado de realizar la capacitación de todo el personal del Poder Judicial de la Federación.*

Así, la iniciativa contempla en el artículo 100 de la Constitución, que el Consejo de la Judicatura Federal contará con una Escuela Federal de Formación Judicial encargada de implementar concursos y de impartir una formación sólida y de avanzada, con lo que a juicio de estas Comisiones Dictaminadoras se concreta la integralidad del proyecto que se dictamina, al cerrar el círculo de elementos necesarios para consolidar la carrera judicial dando un verdadero carácter de escuela judicial este órgano auxiliar.

Es así como las Senadoras y Senadores de estas Comisiones coincidimos plenamente con la transformación del Instituto de la Judicatura Federal en Escuela Federal de Formación Judicial como agente fundamental en el desarrollo de la carrera judicial, encargado de llevar a cabo concursos de oposición para todos los cargos de la función jurisdiccional.

Se coincide en que la nueva Escuela Judicial podrá constituirse en una institución académica seria, moderna, de excelencia, en sintonía con los avances de la ciencia jurídica, cuya misión primordial será la de formar jueces con pensamiento crítico y con herramientas argumentativas de actualidad, que les permitan dar soluciones sencillas, claras y justas.

Asimismo, se destaca que, mediante convenios de colaboración con las entidades federativas, la Escuela Judicial pueda capacitar a los impartidores de justicia en el ámbito local, para que el nuevo perfil del juzgador llegue a todas las regiones del país, así como que

este Instituto de formación judicial ayude también a la formación y evaluación de los defensores públicos, con miras a dotar de uniformidad y altos estándares de calidad a los procesos de capacitación de los defensores públicos.

Sin duda la transformación de la instancia de capacitación y profesionalización del Poder Judicial de la Federación será fundamental para poder forjar el nuevo perfil de excelencia del juzgador que se requiere y de los funcionarios judiciales con habilidades jurídicas e interpretativas, pero también con sensibilidad social. Aunado a lo anterior, se concentra el Plan Pedagógico de la enseñanza judicial entre los operadores judiciales, realizando con ello una catarsis jurídica que permitirá homologar las formas de actuar y los criterios en los procedimientos judiciales, generando con ello procedimientos ágiles y profesionales.

11. Defensoría Pública Federal.

En el presente apartado, se propone establecer a nivel constitucional que el servicio de defensoría pública a nivel federal, será proporcionado por un órgano especializado del Consejo de la Judicatura Federal denominado Instituto Federal de Defensoría Pública, se precisa que los defensores públicos serán capacitados por la Escuela Federal de Formación Judicial.

De esta forma, la iniciativa que hoy se dictamina de igual manera, transforma una institución fundamental del debido proceso en nuestro sistema de justicia, como el Instituto Federal de la Defensoría Pública, el cual en la adición al artículo 100 constitucional se propone establecer que el servicio de defensoría pública a nivel federal será proporcionado por este órgano especializado del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables, lo anterior es congruente con los siguientes argumentos:

- *Se le dota de mayor fuerza al órgano en el cumplimiento de su objeto.*
- *Se precisa que los defensores públicos serán capacitados por la Escuela Federal de Formación Judicial.*
- *Esta misma Escuela también llevará a cabo los concursos de oposición que correspondan al servicio de carrera en la defensoría.*
- *Se amplía el ámbito de competencia de los servicios de defensoría pública al amparo en materia familiar u otras materias que determine el Consejo.*

En efecto, estas Comisiones de Dictamen estiman procedente elevar a rango constitucional que el servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal sea proporcionado por el Consejo de la Judicatura Federal a través del Instituto Federal de Defensoría Pública en los términos que establezcan las disposiciones aplicables y que la Escuela Federal de Formación Judicial sea la encargada de capacitar a las y los defensores públicos, así como de llevar a cabo los concursos de oposición.

En esa tesitura y relacionado con lo anterior, la competencia de los defensores de oficio ha aumentado y ello es así pues en esta reforma se faculta a los defensores de oficio para que puedan interponer amparos en materia familiar, pues con ello se

trata de proteger el eje fundamental de la sociedad como lo es la familia y sus integrantes, pasando por el tamiz de la protección del interés superior del menor, de las madres de familia y de todos sus demás integrantes, atendiendo con ello los aspectos relacionados con la vulneración de los derechos de familia que son los mayormente trastocados y que en conjunto afectan la conformación de nuestra sociedad.

Coincidimos con lo señalado por el Ministro Presidente de la Suprema Corte, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en el sentido de que se requieren más defensores, bien preparados, que se acerquen a 'la gente y que puedan llegar a todo el país, porque en 70% de los asuntos no llega al amparo y no llega al amparo porque la gente no tiene recursos para poder contratar un abogado, siendo necesario que la gente más humilde, más pobre, más olvidada y discriminada de este país pueda tener un abogado o una abogada técnicos, sensible, valiente, que lo defienda y que sus asuntos pueden llegar a las instancias Federales, de ahí la propuesta de ampliar el ámbito de competencia de los servicios de defensoría pública al amparo en materia familiar e incluso a otras materias que determine el Consejo.

12. Irrevocabilidad de los acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal.

La finalidad es conservar la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de solicitar al Consejo de la Judicatura Federal la expedición de acuerdos generales para asegurar el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal.

Asimismo, se propone eliminar el texto constitucional la facultad de la Suprema Corte para revocar los acuerdos que apruebe el Consejo de la Judicatura Federal, con el fin de hacer más expedito el cumplimiento de las citadas resoluciones emitidas, así como propiciar que el máximo tribunal concentre su atención en el conocimiento de asuntos propios de un Tribunal Constitucional.

De acuerdo al objeto estas comisiones dictaminadoras a fin de referir la importancia que desempeña para Suprema Corte de Justicia de la Nación se citarán lo estipulado en el artículo primero, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 1: ...

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."

En alusión al anterior fundamento citado, el Tribunal Constitucional es un órgano que cuenta con la facultad de velar por el respeto de la Constitución Federal y procurar que las leyes se ajusten a este ordenamiento, el contar con que este máximo tribunal concentre su atención en asuntos de gran relevancia social, mantendrá una eficiente impartición de justicia de acuerdo a los asuntos turnados para así brindar seguridad a los gobernados en cuanto a los conflictos sociales existentes, de igual manera, la

propuesta de reforma cumple con los principios referidos en el artículo citado con anterioridad, a fin de respetar y conservar los derechos humanos y protección a todas las personas del Estado Mexicano.

Principio de universalidad: *otorga reconocimiento de la dignidad que tienen todos los miembros de la raza humana sin distinción de nacionalidad, credo, edad, sexo, preferencias o cualquier otra, por lo que los derechos humanos se consideran prerrogativas que le corresponden a personas por el simple hecho de serlo.*

Principio de interdependencia: *consiste en que todos los derechos humanos se encuentren vinculados entre sí, de tal forma, que el respeto y garantía de alguno de ellos, no impacte en otros derechos.*

Principio de indivisibilidad: *indica que todos los derechos humanos son inquebrantables sea cual sea la naturaleza de este, se deben garantizar en su integridad por el Estado, pues todos derivan de la necesaria protección de la dignidad humana.*

Principio de progresividad: *establece la obligación del Estado en generar en cada momento una mayor y mejor protección, así como garantía de los derechos humanos, de tal forma que siempre estén en constante evolución y bajo ninguna circunstancia en retroceso jurídico.*

En cuanto a la Facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no genera un conflicto jurídico con respecto al objeto de esta iniciativa, el cual es mantener una concentración exclusiva, toda vez que al ser un control de legalidad con rango constitucional con el que cuenta este máximo tribunal, genera para el Estado Mexicano una mayor seguridad y no causara una distracción en asuntos presentados ante este Tribunal, tal como se puede observar en la jurisprudencia 169885.

Facultad de atracción, requisitos para su ejercicio.

La facultad discrecional de atracción es el medio excepcional de control de legalidad con rango constitucional con el que Cuenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación para atraer asuntos que, en principio, no son de su competencia originaria, pero que revisten interés y trascendencia. Ahora bien con el objeto de establecer un criterio que sistematice y defina hacia el futuro el marco en el que debe ejercerse dicha facultad, y tomando en cuenta que pueden distinguirse elementos de carácter cualitativo y cuantitativo para determinar si se actualiza o no su ejercicio, se estima necesario utilizar los conceptos de "interés" e "importancia" como notas relativas a la naturaleza intrínseca del caso, tanto jurídica como extrajurídica, para referirse al aspecto cualitativo y reseñar el concepto de "trascendencia" para el aspecto cuantitativo, para así reflejar el carácter excepcional o novedoso que entraña la fijación de un criterio estrictamente jurídico. Además, la trascendencia se deriva de la complejidad sistémica que presentan algunos asuntos por su interdependencia jurídica o procesal, esto es, aquellos que estén relacionados entre sí de tal forma que se torna necesaria una solución que atienda a las consecuencias jurídicas de todos y cada uno de ellos.

Los requisitos principales que deben acreditarse conjuntamente son:

1. *Que a juicio de este Alto Tribunal, la naturaleza intrínseca del caso permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración de valores sociales, políticos o en general, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado Mexicano relacionados con la administración o impartición de justicia.*
2. *Que en el caso revista un carácter trascendente reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos, también a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."*³⁰

En suma, se puede considerar que la propuesta responde a las siguientes razones:

- *Hace más expedito el cumplimiento de las resoluciones emitidas del Consejo de la Judicatura Federal.*
- *Propicia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación concentre su atención en el conocimiento de asuntos propios de un Tribunal Constitucional.*

Al respecto, se considera que la propuesta es ad hoc a la génesis de la creación del Consejo de la Judicatura Federal, a su naturaleza y atribuciones, por lo que la propuesta se comparte en sus términos por estas Comisiones, ya que marcha en la lógica de la integralidad del proyecto que pretende dejar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisamente el estudio y resolución de cuestiones de índole constitucional, ello para fortalecer su carácter de Tribunal Constitucional, en tanto, prioriza las resoluciones del órgano encargado constitucionalmente de la administración, disciplina, vigilancia y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación.

De igual forma, con dicha propuesta se retoma el espíritu de la reforma constitucional de 1994, que precisamente no previó la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pudiera revocar los acuerdos emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal, tal y como se precisó en el proceso legislativo de la referida reforma, lo cual se reproduce a continuación:

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

Lo anterior, en aras de dotar de fuerza y definitividad a los acuerdos del órgano especializado del Poder Judicial de la Federación encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del mismo, a excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

13. Régimen recursivo.

Se propone eliminar el recurso de revisión administrativa contra la designación de jueces de distrito y magistrados de circuito, a fin de no distraer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de su función principal, con la labor de revisar los medios de impugnación respecto de los resultados de los exámenes a los concursos de oposición. Asimismo, en aras de garantizar el derecho al recurso se plantea prever resultados de los concursos de oposición puedan ser impugnados ante el pleno del consejo de la Judicatura Federal, órgano que resolverá en definitiva.

A fin de otorgar comprensión al tema en particular propuesto sobre el recurso de revisión para su eliminación se citará la jurisprudencia con número 2019683, publicada el viernes 12 de abril de 2019 a las 10:16 horas en el Semanario Judicial de la Federación hace referencia al recurso de revisión y los plazos para interponerlo, así como el funcionamiento de este, con base en ello se demostrará porque es necesaria su eliminación a fin de no distraer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Revisión administrativa. Cómputo del pazo para interponer el recurso cuando se impugna la lista de vencedores, en concurso de oposición para la designación de jueces de distrito o magistrados de circuito.

El artículo 124 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que el plazo para promover el recurso de revisión administrativa será de 5 días a partir de la fecha en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución combatida. Así, el cómputo del citado plazo para impugnar la lista de vencedores en un concurso de oposición para la designación de Jueces de Distrito o Magistrados de Circuito, iniciará a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, la cual tiene el carácter de notificación y no a partir de la fecha en que se le informe al interesado su puntuación en particular, en atención a que a que una vez interpuesto el recurso de revisión administrativa, al rendirse los informes justificados, el interesado tendrá conocimiento de los fundamentos y motivos del acto impugnado en específico y podrá, si así lo considera conveniente, presentar la ampliación de agravios correspondiente, lo cual garantiza que no se le deje en estado de indefensión." 31

El limitar de esta facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación es procedente toda vez que con base a la jurisprudencia 167584, establece que.

"Agravios en la revisión administrativa. Son inoperantes los que cuestionan el criterio mediante el cual el Comité Técnico del Consejo de la Judicatura Federal califica un examen relativo a alguna etapa de un concurso de oposición para la designación de jueces de distrito o magistrados de circuito.

*El criterio con el que los integrantes del comité Técnico del Consejo de la Judicatura Federal califican un examen relativo a alguna etapa de un concurso de oposición para la designación de jueces de distrito o magistrados de circuito, **no puede ser revisado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, ya que ello equivaldría a sustituirse en el*

*indicado comité y realizar la evaluación de un examen, la cual solo está encomendada a quienes se establezca en las bases del concurso. En todo caso, al analizar este Alto tribunal la legalidad de las bases del concurso podrá decidir si los requisitos que se imponen se ajustaran o no a la excelencia, objetividad, imparcialidad y profesionalismo de la función jurisdiccional, tomando en cuenta la **equidad de circunstancias de los participantes de manera que no se concedan ventajas a alguno de ellos en detrimento de otro al evaluar** las condiciones del examen como los requisitos de selección de quien ha de ocupar los cargos referidos, pero no se puede, jurídicamente, determinar si las calificaciones otorgadas a cada concursante fueron o no correctas, de manera que los agravios expresados en un recurso de administración encaminados a cuestionar la forma de evaluar los exámenes, resultan inoperantes." 32*

Como se mencionó con anterioridad en la jurisprudencia, por ello, es de vital importancia la existencia de la impugnación de los resultados de los concursos de oposición ante el pleno del Consejo de la Judicatura Federal toda vez que pueden existir ventajas sobre los concursantes, afectando consigo la igualdad de oportunidades para los postulantes a asumir el cargo, aparejado de una violación a los derechos conferidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este contexto, con el fin de garantizar el derecho al recurso la propuesta plantea establecer que los resultados de los concursos de oposición puedan ser impugnados ante el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, órgano que resolverá, en definitiva.

En tal sentido, como es de todos conocido, el proceso de designación de jueces de distrito y magistrados de circuito implica diversas etapas en la cual intervienen diferentes instancias y órganos internos del Consejo de la Judicatura Federal, distintos al Pleno del mismo, ante los cuales se sustancian las etapas esenciales del procedimiento de concurso, como por ejemplo, ante el Instituto de la Judicatura Federal (la etapa de cuestionario), ante el Comité Técnico (el caso práctico) y ante el Jurado (el examen oral), los cuales emiten las calificaciones que a fin de cuentas se tomarán en consideración para la calificación final, que es la situación determinante para ser declarado vencedor o no, siendo el caso que el Pleno del Consejo, con base al trabajo técnico de los órganos anteriormente señalados, emite la declaratoria correspondiente de vencedores.

Por tal motivo, lo que se pretende por virtud de la presente propuesta es que el sustentante del concurso tenga la posibilidad de impugnar directamente los resultados del concurso emitidos por los órganos técnicos del Consejo, antes de que el Pleno realice la declaratoria de vencedores, para que de esta forma las decisiones de la instancia máxima del Consejo sean definitivas, al emitirse una vez que haya quedado firme los resultados del concurso ya sea por haberse allanado el sustentante o por haberse impugnado y resuelto ante el propio Pleno del Consejo.

En todo caso, se coincide en que la posibilidad de que el Pleno del Consejo conozca y resuelva en definitiva la impugnación sobre los resultados de los concursos de oposición, surte el derecho al recurso en estricto apego a los instrumentos jurídicos internacionales respecto al régimen recursivo establecido en el artículo 14.5 del Pacto

Internacional de los Derechos Civiles y Políticos³³ y los artículos 7.6 y 8.2 h) de la Convención Americana de los Derechos Humanos 34, a la vez que incentiva que la actividad de la Suprema Corte se centre en labores propias de un Tribunal Constitucional y propicia un esquema recursivo más expedito.

14.Designación de órganos Jurisdiccionales para resolver. casos vinculados a violaciones graves de derechos humanos.

Se propone facultar al CJF 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.

En esta propuesta se propone una adición al artículo 100 constitucional, en el cual se plantea 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, con el objeto de garantizar la concentración de los asuntos, para dar una solución coherente y expedita a casos de especial trascendencia social.

En cuanto a esta adición, estas Comisiones estiman, que esta disposición de manera alguna implica la creación de tribunales ad hoc o por comisión, al plantearse la asignación transitoria a determinados órganos ya existentes el conocimiento de asuntos que revistan un grado de complejidad elevado o temas especialmente graves, ante los cuales el Consejo tenga la posibilidad de canalizarlos a órganos que, dada su especialización puedan resolverlos, de manera más expedita pero en todo momento con el rigor técnico y especializado. No obstante la intención de la propuesta, no se coincide con la iniciativa en el sentido de llevar a cabo la designación de órganos judiciales para conocer y resolver de los asuntos que impliquen violaciones graves a los Derechos Humanos o que tengan un impacto social de especial relevancia, sin considerar que el propósito de la determinación en cuestión busca evitar la emisión de resoluciones contradictorias.

Sin embargo, estas Comisiones Dictaminadoras reconocen que a la luz de la experiencia histórica muestra que existen asuntos que reclaman de un tratamiento que propicie su estudio, valoración y resolución bajo los mismos criterios y referentes, por lo que es pertinente que se determine la concentración de esas demandas en un órgano jurisdiccional. En ese sentido se aprecia la propuesta de la iniciativa y que sea el Consejo de la Judicatura Federal, dado su carácter colegiado, el ámbito que adopte la determinación correspondiente, sujetándose la facultad a que se trate de una violación grave de derechos humanos, y que la determinación se justifique por razones de interés social y orden público. El propósito de esa decisión es, como ya se expuso, es impedir posibles contradicciones de criterios que corran en contra de la justicia pronta y expedita, bajo el entendido de que no se trata de

tribunales distintos a los ordinarios creados por ley, ni con jurisdicción diferente para las personas en función de su situación social.

Sirve de apoyo a lo anterior lo señalado en la tesis aislada de rubro y texto siguientes:

"IGUALDAD. LAS GARANTÍAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL LA CONSAGRAN, EN EL ASPECTO JURISDICCIONAL, PROHIBIENDO LAS LEYES PRIVATIVAS, LOS TRIBUNALES ESPECIALES Y LOS FUEROS. 35 De la interpretación histórica del artículo 13 constitucional, y particularmente del debate que suscitó el mismo precepto de la Constitución de 1857, se desprende que la teleología de tal norma es la de consagrar la plena igualdad ante la ley, eliminando las manifestaciones más evidentes que atentan contra ella, como son las leyes privativas, los tribunales especiales y los fueros; de lo que se sigue que la igualdad que consagra el citado precepto se refiere a un aspecto específico: el de la jurisdicción. Así, el artículo 13 constitucional proscribe la aplicación de "leyes" que no sean generales, abstractas y permanentes; de tribunales distintos a los ordinarios creados por la ley con competencia genérica y jurisdicción diferente para las personas en función de su situación social."

De lo anterior se colige con claridad, a juicio de estas Comisiones Dictaminadoras, que la propuesta de reforma planteada permite su adecuación a la posibilidad de concentrar los asuntos en determinado o determinados órganos jurisdiccionales ya existentes para que los conozcan y resuelvan, sin que ello signifique la creación de tribunales especiales.

En este sentido, las y los Senadores integrantes de estas Comisiones Dictaminadoras, estimamos que la modificación del texto propuesto en la iniciativa debe modificarse, a fin de que la facultad del Consejo de la Judicatura Federal no sea de designación sino de concentración, con base en el interés social y el orden público en caso de que los asuntos se refieran a violaciones graves de derechos humanos.

En complemento de lo anterior, habría que tener en consideración que existen diversas condiciones institucionales que tienden a garantizar la objetividad, imparcialidad e independencia de estos órganos, por ejemplo:

- *El planteamiento en cuanto a la designación del órgano jurisdiccional recaería en el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, lo que garantizaría un proceso colegiado de discusión y deliberación que como cualquier determinación del Consejo deberá estar plenamente fundado y motivado*

(
•*Actualmente el Consejo de la Judicatura Federal tiene la facultad de suspender los turnos en determinados supuestos y asignar competencias a tribunales específicos para que conozcan sobre temas de alta incidencia (fiscales, laborales, administrativos, etc.).*

- *No debe pasar desapercibido, que las resoluciones que en su caso emitan este tipo de juzgados podrían ser susceptibles de pasar por el tamiz recursivo, de manera tal que una segunda e incluso tercera instancia, podría revisar su actuación a nivel legal, constitucional e incluso convencional.*

Adicionalmente, sobre este tema debe considerarse que, por la complejidad de las cuestiones de la competencia de estos órganos jurisdiccionales, se deberán aplicar diversos instrumentos jurídicos internacionales como los "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones", en los que en sus artículos 9 y 12 establecen lo siguiente:

"Artículo 9

1. En el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas la promoción y la protección de los derechos humanos a que se refiere la presente Declaración, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a disponer de recursos eficaces y a ser protegida en caso de violación de esos derechos.

A tales efectos, toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido presuntamente violados tiene el derecho, bien por sí misma o por conducto de un representante legalmente autorizado, a presentar una denuncia ante una autoridad judicial independiente, imparcial y competente o cualquier otra autoridad establecida por la ley y a que esa denuncia sea examinada rápidamente en audiencia pública, y a obtener de esa autoridad una decisión, de conformidad con la ley, que disponga la reparación, incluida la indemnización que corresponda, cuando se hayan violado los derechos o libertades de esa persona, así como a obtener la ejecución de la eventual decisión y sentencia, todo ello sin demora indebida.

3. A los mismos efectos, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, entre otras cosas, a:

a) Denunciar las políticas y acciones de los funcionarios y órganos gubernamentales en relación con violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante peticiones u otros medios adecuados ante las autoridades judiciales, administrativas o legislativas internas o ante cualquier otra autoridad competente prevista en el sistema jurídico del Estado, las cuales deben emitir su decisión sobre la denuncia sin demora indebida;

b) Asistir a las audiencias, los procedimientos y los juicios públicos para formarse una opinión sobre el cumplimiento de las normas nacionales

y de las obligaciones y los compromisos internacionales aplicables;

c) Ofrecer y prestar asistencia letrada profesional u otro asesoramiento y asistencia pertinentes para defender los derechos humanos y las libertades fundamentales.

4. A los mismos efectos, toda persona tiene el derecho, individual o colectivamente, de conformidad con los instrumentos y procedimientos internacionales aplicables, a dirigirse sin trabas a los organismos internacionales que tengan competencia general o especial para recibir y examinar comunicaciones sobre cuestiones de derechos humanos y libertades fundamentales, y a comunicarse sin trabas con ellos.

5. El Estado realizará una investigación rápida e imparcial o adoptará las medidas necesarias para que se J/eve a cabo una indagación cuando existan motivos razonables para creer que se ha producido una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier territorio sometido a su jurisdicción.

Artículo 12

1.- Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a participar en actividades pacíficas contra las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamenta/es.

2.- El Estado garantizará la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración.

3.- A este respecto, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a una protección eficaz de las leyes nacionales al reaccionar u oponerse, por medios pacíficos, a actividades y actos, con inclusión de las omisiones, imputables a los Estados que causen violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como a actos de violencia perpetrados por grupos o particulares que afecten el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales."

15.Amparo soberanía.

El amparo soberanía es aquel que es promovido por la persona cuando una autoridad federal invade la esfera competencia! de alguna autoridad estatal o viceversa, o una autoridad estatal invade la esfera de actuación de la autoridad federal en la que la persona se ve afectada en alguna de sus garantías.

De acuerdo con la Constitución Federal, en su artículo 103, fracciones II y 111, comprende el amparo por invasión de esferas competenciales:

"Artículo 103: ...

I.

II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y

III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan /a esfera de competencia de la autoridad federal."

En la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, se plantea la innecesaria ocupación de un amparo soberanía, toda vez que se cuenta con la figura de la "controversia constitucional", la cual se define como:

"Juicio que se promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos que surjan entre poderes federales, poderes de los estados, órganos de gobierno de la Ciudad de México o entre los órdenes de gobierno federal, estatal, municipal o de la Ciudad de México, por invasión de competencias o por cualquier tipo de violación a la Constitución Federal, por parte de los órganos señalados. Se le considera un procedimiento de control de la regularidad constitucional

*El promovente plantea la existencia de un **agravio en su perjuicio** cuando el poder o autoridad realiza un acto o emite una disposición de carácter general como son una ley, reglamento o un decreto, y con ello, ejerce funciones que le corresponden a otro poder o nivel de gobierno." 36*

Anudado a lo anteriormente citado, la controversia constitucional tiene como finalidad primordial fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución. Cabe mencionar que el Poder Judicial de la Federación no se encuentra facultado para iniciar controversias como parte, asimismo, no es posible iniciar controversias constitucionales en contra del Poder Judicial de la Federación. En la iniciativa se estimó que con la existencia de la controversia constitucional, podía prescindirse del llamado amparo soberanía.

En el artículo 46 párrafo primero de la Constitución Federal refiere que las entidades federativas pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites, teniendo la aprobación del Senado de la República, no obstante los acuerdos aludidos generarían consigo la solución de diversos conflictos entre entidades federativas, sin que entre ellos exista una invasión territorial, así como política, social y económica, teniendo con ello, un Estado soberano respetando los derechos y garantías de las personas que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, toda vez que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, como consecuente, el Estado Mexicano deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

En este sentido, la propuesta sobre reformar el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consiste en 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, garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

En concordancia en el proyecto de decreto promovido por el Ejecutivo Federal, se pensó en implicar los principios de progresividad y pro-persona, toda vez que se refirió lo siguiente:

"Artículo 103: Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."

A fin de esclarecer el principio de progresividad, se aludió a la siguiente jurisprudencia:

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.

*El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo. Por su parte, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo en la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado Mexicano tiene le mandato constitucional de **realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país; de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos**. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano."*

En conjunto, el principio de progresividad y el principio pro-persona el cual refiere a las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los Tratados Internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas para la protección más amplia, toda vez que es menester del Estado Mexicano prevalecer la conservación de los derechos y garantías otorgados, toda vez que la finalidad de esta reforma es obtener un mejor sistema de justicia, en el cual, las y los ciudadanos que acudan.

Sin demérito de valorar el planteamiento de la iniciativa que se dictamina, estas Comisiones Unidas discrepan de esta propuesta y se pronuncia por mantener en sus términos el texto del artículo 103 constitucional, a fin de que se mantenga en nuestra Ley Fundamental la posibilidad de que los Tribunales de la Federación conozcan de los juicios de amparo derivados de la afectación de la esfera de derechos de las personas, cuando la Federación invada la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México o bien cuando esas esferas locales de gobierno invadan la competencia de la Federación.

•

-
-

16. Materia de las controversias constitucionales.

Se pretende que el Alto Tribunal no analice cuestiones de legalidad, sino se concentre en analizar las violaciones directas a la Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los Tratados Internacionales, ello tendrá como consecuencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación asuma propiamente su rol de Tribunal Constitucional.

Asimismo, se propone establecer que la materia de las controversias es la constitucionalidad de las normas, actos u omisiones de los entes legitimados. El texto propuesto refiere que:

"En las controversias previstas en esta fracción (Artículo 105 Fracción I) únicamente podrán hacerse valer violaciones directas a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los Tratados Internacionales en que el Estado Mexicano sea parte."

Anudado a lo anterior, es de suma importancia referir el principio de constitucionalidad el cual atiende a los lineamientos esenciales de nuestro lineamiento jurídico, toda vez que basa su existencia en una norma suprema y por ende jerárquicamente superior a todas las demás, lo cual en otros términos significa que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos esta sobre todas las normas del sistema.

Es importante referir acerca de acciones de inconstitucionalidad, las cuales serán un medio de control constitucional que se tramita exclusivamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio del cual se denuncia la posible contradicción entre la Constitución Federal y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía, con el objeto de preservar o mantener la supremacía constitucional y dejar sin efecto a las normas declaradas.

Para evitar las violaciones directas para con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y prevalecer la supremacía constitucional existen diversos medios de control constitucional, los cuales son instrumentos que mantienen el orden establecido por la Constitución Federal, la cual contempla diversos medios de control, sin embargo, los que corresponde atender a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son los siguientes:

"Medios de control constitucional:

- *Controversias constitucionales.*
- *Acciones de inconstitucionalidad.*
- *Juicio de amparo (amparos directostrascendentales)*
- *Recursos.*
- *Casos de incumplimiento de sentencias o repetición de actos reclamados.*
- *Casos de violaciones a la suspensión del acto reclamado o de admisión de fianzas*

ilusorias o insuficientes.

- *Determinaciones de constitucionalidad sobre la materia de consultas populares."* 37

(En atención a lo establecido, el concentrar al Alto Tribunal a analizar violaciones directas a la Constitución, así como derechos humanos reconocidos en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, es vital, toda vez que se evitara que exista una violación al ordenamiento jurídico supremo, con ello, habrá una eficiente y debida protección a los derechos humanos de las y los ciudadanos mexicanos para atender los asuntos que son de su interés.

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en referencia a la supremacía constitucional con la que cuenta el Estado Mexicano:

"Artículo 133: Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas." 38

De esta forma, la propuesta constituye un aspecto fundamental que se considera procedente por estas Comisiones Dictaminadoras, consistente en que en las controversias ya mencionadas, únicamente podrán hacerse valer violaciones directas a la Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales en que el Estado Mexicano sea parte, ello evidentemente abona a fortalecer el carácter de Tribunal Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al direccionarlo en exclusiva al conocimiento de las controversias que revistan dichas características, existiendo en contraparte, otras figuras jurídicas de control constitucional que pueden invocarse para el conocimiento de los demás asuntos en materia de legalidad,³⁹ concentrando en esta propuesta una de las aspiraciones fundamentales de la iniciativa que consiste en concentrar en la Corte las atribuciones propias de un Tribunal Constitucional

39 Tesis: P. LXX/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Libro 111 Tomo 1, diciembre de 2011. p. 557.

{ **SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURIDICO MEXICANO.** Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas

vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es /a interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.

Varios 91212010. 14 de julio de 2011. Mayor/a de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis Maria Aguilar Morales con salvedades. Ausente: y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el veintiocho de noviembre en curso, aprobó, con el número LXXI2011(9a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de noviembre de dos mil once.

Nota: En la resolución emitida el 25 de octubre de 2011 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la solicitud de modificación de jurisprudencia 2212011, en el punto único se determinó: "Único. Han quedado sin efectos las tesis jurisprudencia/es números P.IJ. 73199 y P.IJ. 74/99, cuyos rubros son los siguientes: 'CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.' y 'CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTICULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.'", conclusión a la que se arribó en virtud del marco constitucional generado con motivo de la entrada en vigor del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011.

La tesis P.IJ. 73/99 y P.IJ. 74199 anteriormente citadas aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo X, agosto de 1999, páginas 18 y 5, respectivamente.

Al respecto se estima que resultan de carácter orientador para los efectos del presente dictamen las siguientes interpretaciones del Poder Judicial de la Federación:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN

FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE⁴⁰. Si bien el

medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal y, por ende, cuando a través de dicho medio de control constitucional se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular /os aspectos que se contienen en la misma de acuerdo COF! el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, /as transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación.

Controversia constitucional 5/2001. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 4 de septiembre de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón.

Por ejecutoria del 19 de septiembre de 2012, la Segunda Sala declaró improcedente la contradicción de tesis 283/2012 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis.

Por ejecutoria del 19 de septiembre de 2012, la Segunda Sala declaró improcedente la contradicción de tesis 286/2012 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis.

40 Tesis; P./J. 112/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, Septiembre de 2001, p. 881.

Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y César de Jesús Molina Suárez.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy cuatro de septiembre en curso, aprobó, con f:3/ número 112/2001, la tesis jurisprudencia/ que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de septiembre de dos mil uno."

(
"CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES⁴¹.

Esta Suprema Corte de

Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 98199, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA

CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE

VOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", estableció que si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, **debe analizarse todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, sin importar sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental.** Sin embargo, dicha amplitud para ejercitar la acción de controversia constitucional, **no puede llegar al extremo de considerarla como la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo, incluso cuando se aleguen cuestiones constitucionales,** porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de

control jurisdiccional, razón por la cual por este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio, pues ello lo haría un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, además de que en éste no se dirimen conflictos entre los órganos, poderes o entes a que se refieren los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10 de la ley reglamentaria de la materia, sino que tiene como objeto salvaguardar los intereses de los gobernados.

Controversia constitucional 16199. Ayuntamiento del Municipio de Hermosillo, Sonora. 8 de agosto de 2000. Once votos. Ponente: Oiga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy dos de octubre en curso, aprobó, con el número 11712000, la tesis jurisprudencia/ que antecede. México, Distrito Federal, a dos de octubre de dos mil."

16. Legitimación de órganos autónomos para promover controversias constitucionales.

Para otorgar mayor esclarecimiento en cuanto a las controversias constitucionales, se establecerán diversos antecedentes de esta, teniendo que en virtud de las reformas publicadas el 31 de diciembre de 1994, el artículo 10 constitucional fue ampliado para regular las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y los juicios en que la Federación es parte.

La actual redacción del artículo mencionado con anterioridad concede a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de conocer, en única instancia, de las controversias constitucionales que susciten entre la Federación, los Estados, los Municipios o la Ciudad de México, a fin de que se invaliden normas generales o actos concretos de competencia de esos niveles gubernamentales.

Fue entonces en 1994 cuando a las controversias constitucionales se les otorgo la estructura que hasta la fecha conservan, y de la que no pocas entidades federativas, la Ciudad de México y los Poderes de la Unión se han valido para resolver conflictos en los que sus respectivos ámbitos soberanos de competencia se han visto en peligro.

La procedencia de este tipo de juicios depende de que la esfera competencia! del promovente sea afectada por un acto concreto o una disposición e carácter general, cuya aplicación entrañe una contravención a la Constitución Federal, la necesidad de que los agravios incidan en la esfera jurídica del promovente ha sido establecida por los criterios jurisprudenciales que al respecto ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La controversia constitucional, de acuerdo con la Universidad Nacional Autónoma de México, se le puede definir como:

"Procedimiento de control de la regularidad constitucional para resolver conflictos que se susciten entre /os tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) respecto a la nulidad de normas generales o actos de autoridad por ser contrarios a disposiciones contenidas en la Constitución, al sobre pasar atribuciones entre ellos o bien, conflictos sobre los limites de /os Estados cuando estos adquieren un carácter contencioso."

Conforme al Título II de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda para iniciar una controversia constitucional deberá contener:

- a) La entidad, poder u órgano actor, su domicilio, y el nombre y cargo del funcionario que lo represente.*
 - b) La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio.*
 - c) Las entidades, poderes u órganos terceros interesados y sus domicilios, si es que los hubiere.*
 - d) La norma general o acto de autoridad cuya invalidez se demande, así como en su caso, el medio oficial en el que se hubiera publicado.*
 - e) Los preceptos constitucionales que se estimen violados.*
 - f) La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande.*
- En la iniciativa presentada, la exposición de motivos respecto al punto materia refiere que:*

"Se contempla expresamente la posibilidad de que los órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas puedan promover controversias constitucionales pues muchos de ellos cuentan con una esfera de atribuciones precisadas en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que debe ser protegida a través de este medio de control constitucional."

Los órganos autónomos son aquellos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. También, pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica,

depositarlos de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional.

La autonomía es:

"La facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas"⁴²

La autonomía encuentra su explicación en diversos motivos entre los cuales se pueden encontrar

- 1. La necesidad de contar con un ente especializado técnica y administrativamente.*
- 2. La urgencia de enfrentar los defectos perniciosos de la partidocracia.*
- 3. La conveniencia de un órgano específico que ejecute las tareas que no deben ser sujetas a la coyuntura política, pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado; o bien*
- 4. En el caso de las autoridades electorales, la necesidad de contar con las máximas garantías de imparcialidad en los procesos electorales.*

Entre estos organismos se encuentran:

- Instituto Nacional de Transparencia.*
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).*
- Comisión Federal de Competencia Económica (COFETEL).*
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL).*
- Instituciones de Educación Superior a las que la Ley otorgue autonomía.*

Además, en el orden Federal la Constitución especifica cuatro entidades autónomas, como lo son:

- Banco central, Banco de México (artículo 28, párrafo sexto)*
- Instituto Nacional Electoral (artículo 41, apartado A, primer párrafo)*
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 102, apartado B, párrafos I y IV)*
- Universidad Nacional Autónoma de México (artículo 3º, fracción VII).*

Se faculta a sus órganos internos legalmente competentes para establecer sus propias normas o reglamentos, dentro del ámbito limitado por el acto constitucional o legal a través del cual se les otorga autonomía, lo que implica también una descentralización de la facultad reglamentaria, que si bien en el ámbito de la administración pública federal o de cierta entidad federativa compete al respectivo poder ejecutivo, en el caso de un organismo constitucional autónomo requiere que se otorgue a un órgano propio interno, tal como ocurre con la facultad administrativa sancionadora o disciplinaria, para evitar alguna injerencia, que eventualmente pudiese ser atentatoria de la autonomía.

En la Constitución Federal no se advierte que la incorporación de órganos constitucionales autónomos sea exclusiva del órgano reformador de ella, dado que, conforme al régimen republicano, democrático y federal, los estados de la República no están obligados a establecer, como órganos de poder, únicamente a los señalados en dicha Ley Suprema, puesto que en uso de la libertad soberana de que gozan, en cuanto a su régimen interior pueden según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las

limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal.

Como antecedente de la presente propuesta en el artículo materia de esta reforma, se muestra la siguiente jurisprudencia aprobada en mayo de 2007, debido a los órganos autónomos para la promoción de una controversia constitucional.

"TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. AL SER UN ÓRGANO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL TIENE LEGITIMACION PARA PROMOVER CONTROVERSIDAD CONSTITUCIONAL"

El Tribunal Electoral del Distrito Federal es la máxima autoridad jurisdiccional para la solución de conflictos en dicha materia con autonomía en su funcionamiento e independencia de sus decisiones, y que cuenta con las siguientes características: 1. Tiene su origen en las disposiciones constitucionales que prevén la existencia de este tipo de autoridades, tanto en /os Estados como en el Distrito Federal. 2. Mantiene relaciones de coordinación con /os otros órganos del Estado, pues ello es necesario para lograr una efectiva configuración y funcionamiento del modelo del Estado de derecho que se pretende. 3. Tiene a su cargo funciones primarias u originarias del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad, como lo es la función jurisdiccional electoral en el Distrito Federal. 4. Goza de autonomía funcional, ya que puede emitir resoluciones y determinaciones sin sujetarse a indicaciones o directrices de algún órgano o poder, las cuales son definitivas e inatacables, lo anterior, porque al ser la máxima autoridad en la materia electoral en

el Distrito Federal, realiza una de las funciones primarias u originarias del Estado, consiste en la función jurisdiccional de emitir resoluciones conforme a las cuales resuelva las controversias que se presenten en la materia de su competencia. 5. Cuenta con autonomía presupuestaria, elabora anualmente su proyecto de presupuesto de egresos, el cual remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que este, en los términos en que le fue presentado, lo incorpore dentro del proyecto de Presupuesto de Egreso de la entidad, autonomía que también se encuentra en el aspecto relativo a que maneja, administra y ejerce su presupuesto, es decir, se autodetermina en el manejo de sus recursos económicos sujetándose siempre a la normatividad de la materia. En atención a lo antes expuesto, es evidente que el **Tribunal Electoral del Distrito Federal, como órgano constitucional autónomo, cuenta con legitimación para promover las controversias constitucionales a que se refiere en inciso k) de la fracción I del artículo 105 constitucional.**

Derivado de lo anterior, estos órganos constitucionales autónomos al conducirse de una manera similar a la de una entidad federativa constan del goce para la debida promoción de una controversia constitucional, como se puede apreciar en la jurisprudencia citada con antelación.

Al respecto, se estima que resulta de carácter orientador, para efecto de sustentar la procedencia de esta propuesta, la siguiente interpretación del Poder Judicial de la Federación:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PREVE LOS ENTES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, NO ES LIMITATIVA⁴³. *El citado precepto no debe interpretarse en un sentido literal o limitativo ni que establezca un listado taxativo de los entes, poderes u órganos legitimados para promover controversias constitucionales, sino en armonía con las normas que disponen el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de que no queden marginados otros supuestos; de ahí que la aplicación del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe favorecer hipótesis de procedencia que, aunque no estén previstas expresamente en su texto, sean acordes con la finalidad manifiesta de ese medio de control constitucional, que es precisamente salvaguardar las esferas de competencia de los órganos y poderes cuya existencia prevé la Constitución Federal.*

Controversia constitucional 3112006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza. El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 2112007, la tesis jurisprudencia/ que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete."

18. Declaratoria general de inconstitucionalidad.

El presente apartado tiene como propósito prever que la notificación a la autoridad emisora procederá desde el primer asunto en que se declare inconstitucionalidad de una norma general en los juicios de amparo indirecto en revisión.

La Declaratoria General de Inconstitucionalidad, es un mecanismo de control directo de la constitucionalidad; es decir, esta figura tiene por efecto que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga un análisis en abstracto de la constitucionalidad de una norma general y, así, determine su invalidez si se reúne por lo menos 8 votos de los ministros integrantes. Así, de determinarse la invalidez de una norma general mediante declaratoria general, el efecto será privar de vigencia -no así derogar- la norma declarada inconstitucional ⁴⁴.

Este mecanismo fue incorporado en la legislación mexicana a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011. En esa misma tesitura, se deroga la Ley de Amparo de 1936 y, en su lugar, se expidió una nueva.

El procedimiento para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación efectúe la Declaratoria General de Inconstitucionalidad, ha sido determinado primordialmente en lo establecido en los párrafos segundo y tercero de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que explicita para su realización en los artículos 231 al 235 de la Ley de Amparo.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a /os procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

l. ...

11. ...

Cuando en /os juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Dicho lo anterior, para que ésta pueda ser efectuada, se deben satisfacer dos requisitos fundamentales, los cuales se encuentran establecidos en los artículos 232 y 233 de la Ley de Amparo; primero, que se refiere a la existencia de la jurisprudencia en términos de lo establecido en el artículo 232, respecto de las salas y el pleno de la corte, así mismo, tratándose de los Tribunales Colegiados y el Pleno de Circuito cuando éstos lo hubiere solicitado a la Corte en términos de lo establecido en el artículo 233 del mismo ordenamiento. A saber:

Ley de Amparo CAPÍTULO VI

Declaratoria General de Inconstitucionalidad

(...)

«**Artículo 232.** Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general. se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(. ..)»

«**Artículo 233.** Los plenos de circuito, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán solicitar a ésta, por mayoría de sus integrantes, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia

derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general.

El segundo requisito a satisfacer es que el Pleno de la Corte hubiere notificado al órgano emisor de la norma y éste no haya procedido a la modificación o derogación de ésta dentro del término de 90 días naturales, de acuerdo a lo establecido en el en el segundo párrafo del artículo 232 de la Ley de Amparo, a saber:

«**Artículo 232.** (...)»

Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucional correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

(. ..)»

De lo anterior se desprende que la declaratoria general de inconstitucionalidad, busca invalidar la norma tildada de inconstitucional a los gobernados que aducen ser titulares de un derecho subjetivo o de un interés legítimo. De igual forma, que demuestren que la norma por su sola entrada en vigor limite la esfera jurídica de los particulares.

Así las cosas, la declaratoria general de inconstitucionalidad fue diseñada para otorgar certeza y seguridad jurídica a todos los gobernados, no sólo a los actores, con base en el principio de igualdad, así mismo, aplicar el principio de supremacía constitucional y sanear los ordenamientos incompatibles con la Ley Suprema.

Dado los retos que enfrenta la impartición de justicia en nuestro país en la actualidad, con esto se pretende reformar este mecanismo constitucional con el fin de aplicar de manera eficaz, justa y expedita la justicia y que ésta, sea de aplicación general y no un privilegio de pocos. Uno de los cambios de gran envergadura que propone la iniciativa enviada por el ejecutivo, pretende reformar el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, se prevé que la notificación a la autoridad emisora, procederá desde el primer 1., asunto en que se declare la inconstitucionalidad de una norma general en los juicios de amparo indirecto en revisión. Así, una vez establecida la jurisprudencia por precedente obligatorio, entonces el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación notificará al poder legislativo para que subsane el vicio contenido en la ley, es decir, dese el primer asunto en que la Corte determine la inconstitucionalidad de una norma general se iniciará el procedimiento para desecharla.

Esto representa la oportunidad de que una sola decisión de la Suprema Corte podrá ser suficiente para fijar un criterio obligatorio para los demás jueces y, de esta manera, proteger de manera más expedita los derechos humanos y preservar el orden constitucional, partiendo del supuesto de que, con el sistema de precedentes, cada sentencia de la Corte aprobada por mayoría de ocho votos va a ser jurisprudencia, por lo que desde el primer fallo que se emita procede notificar al Congreso.

19. Recurso de revisión en Amparo Directo.

Se propone otorgarle a la SCJN mayor margen de decisión para conocer del recurso de revisión en un amparo directo, únicamente cuando a su juicio, el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

Hablando del recurso de revisión en Amparo Directo, esta propuesta también propone modificaciones.

El recurso de revisión es el medio de impugnación establecido en la Ley de Amparo que será procedente cuando la parte afectada en el juicio considera que existe un agravio que tiene como consecuencia la existencia de un daño o perjuicio que vulnere los derechos del recurrente ya sea en su patrimonio o persona.

La función de este recurso es que el Tribunal Colegiado de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su carácter de órgano superior, examine la resolución dictada por un órgano inferior para obtener una modificación en la sentencia, siempre y cuando pueda justificarse legalmente el agravio mediante la exposición de los motivos que causan la inconformidad que haga valer el recurrente.

Este medio de impugnación se puede interponer tanto en los juicios de amparo indirecto como el los directos. Su fundamento se encuentra en el artículo 81 de la Ley de Amparo reglamentaria, el cual establece los actos contra los que tendrá procedencia este recurso. A saber:

Ley de Amparo Sección primera Recurso de Revisión

«Artículo 81. *Procede el recurso de revisión:*

(. ..)

*En **amparo directo**, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno.*

(La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

(. ..)»

Lo que la propuesta pretende, es dar mayor margen de decisión para reconocer del recurso de revisión en Amparo directo, en aquellos asuntos que entrañen violaciones

directas a la Constitución. Con ello se descarta la posibilidad de que se promuevan ese tipo de juicios por violaciones a la ley y no a la Constitución.

En esta propuesta las impugnaciones o controversias constitucionales, aplicarán no sólo para actos que se consideren violatorios de la Constitución, también para omisiones que alguien considere que van en contra de sus derechos. Es decir, en los casos de recursos de revisión en contra de sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad, se propone que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación elija sólo aquellos asuntos que

I. considere tengan interés excepcional en materia constitucional o derechos humanos. Lo anterior, como ya se ha expuesto, con el objeto de fortalecer el trabajo del Alto Tribunal y hacer hincapié en la excepcionalidad de los recursos. Asimismo, en la lógica del fortalecimiento de las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, estas Comisiones estiman que en virtud de que la iniciativa tiene como uno de sus puntos esenciales el de consolidar el papel de Tribunal Constitucional de la Corte, evitando que se distraiga en materias que no son propias de la naturaleza a la que aspira, es procedente aprobar en sus términos la propuesta consistente en que la Suprema Corte podrá conocer del recurso de revisión en amparo directo, cuando a su juicio, el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. En efecto, estas Dictaminadoras estiman que para que realmente se pueda avanzar hacia este nuevo sistema propuesto en la iniciativa es indispensable que la Corte tenga una menor carga de trabajo, que resuelva muchos menos asuntos.

El año pasado, la mayoría de los asuntos de los cuales tuvo conocimiento, en 2019, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) corresponde a procedimientos de Amparo directo en revisión, que representaron 40.5% y 38.5% de los ingresos y resoluciones, respectivamente, lo que se estima cuestionable en el contexto de la iniciativa que se dictamina.

Coincidiendo con lo que se ha señalado por parte del propio Poder Judicial de la Federación, resulta necesario modificar las reglas de procedencia de la controversia constitucional y del amparo directo en revisión para permitir que la Corte resuelva menos asuntos y se enfoque en resolver solo aquellos que entrañen violaciones directas a la Constitución y aquellos que revistan un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. Es óptimo que la Corte como Tribunal Constitucional deba dejar de enfocarse en la tramitación de recursos dilatorios o en revisar la legalidad de las leyes locales, que absorben un porcentaje alto de sus recursos institucionales y de sus energías. Lo anterior permitirá, además, fortalecer el federalismo, al darle mayor relevancia a la justicia constitucional local.

Finalmente, en cuanto a la inimpugnabilidad de los autos que desechen la revisión en amparo directo, se estima necesario tener en consideración que en la mayoría de las ocasiones que se resuelve el recurso de reclamación en contra de la no admisión del amparo directo en revisión, el mismo se resuelve en el sentido de confirmar la resolución emitida por el Presidente de la Suprema Corte, por cumplir con los estándares legales

y normativos para decretar su no admisión. Por señalar un ejemplo, el año pasado tan solo el 4 por ciento de las reclamaciones fueron fundadas.

Ahora bien, partiendo de la excepcionalidad de este recurso con base a su naturaleza jurídica, se coincide en que con la propuesta no se actualizaría una violación al derecho de acceso a la justicia, ni de acceso a un recurso efectivo, toda vez que la revisión del amparo directo constituye una herramienta para construir esencialmente doctrina constitucional. De igual forma, es importante tener en consideración que las Salas mantienen la facultad de atraer los asuntos que estimen conveniente conocer, en donde cada Ministra o Ministro puede someter a la Sala la decisión de atraer el conocimiento de un amparo.

Por ello la fijación de la agenda judicial y la determinación de qué casos deberá resolver la Corte a través de la atracción, es algo que seguirá siendo colegiado, en la misma línea de permitir que la Corte se enfoque en la construcción de una doctrina constitucional más sólida.

Con el fin de contextualizar el alcance de esta propuesta en función de lo anteriormente señalado, se reproduce la siguiente jurisprudencia:

(

"AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. EL ARTÍCULO 81, FRACCIÓN 11, DE LA LEY DE AMPARO QUE ESTABLECE LOS REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA, NO TRANSGREDE EL DERECHO DE ACCESO A LA

JUSTICIA⁴⁵. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que si bien los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la imparcialidad de justicia -acceso a una tutela judicial efectiva-, **lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, puesto que de lo contrario se dejarían de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen la función jurisdiccional, en detrimento de la seguridad jurídica de los gobernados. En ese sentido, el artículo 81, fracción 11, de la Ley de Amparo no viola el derecho de acceso a una tutela judicial efectiva, en tanto que sólo establece, de conformidad con el numeral 17, correlacionado con el diverso 107, fracción IX, ambos de la Constitución Federal, los presupuestos de admisibilidad del recurso de revisión tratándose de amparo directo, sujetando ésta a la existencia de un planteamiento de constitucionalidad en la demanda de amparo, o bien, en el pronunciamiento que pueda realizar el órgano jurisdiccional competente de dicha naturaleza y, además, que el tema sea de importancia y trascendencia, en cuyo caso, de no actualizarse dichos requisitos, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejercicio de sus facultades, podrá desechar el medio de impugnación.**

Amparo directo en revisión 105112014. José de Jesús Granados Te/lo. 28 de mayo de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Va/Is Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando

Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luís María Aguilar Morales. Ponente: Sergio A. Va/Is Hemández. Secretaria: Miroslava de Fátima Alcayde Esca/ante.

Amparo directo en revisión 1738/2014. Consultoría Internacional de Cerámica, S.A. de C.V. 20 de agosto de 2014. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luís María Aguilar Morales; unanimidad de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ausente: Sergio A. Va/Is Hemández. Ponente: Luis María Agui/ar Morales. Secretaria: Laura Montes López.

Recurso -de reclamación 918/2014. Antonio Alejandro Gutiérrez Carmona. 12 de noviembre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luís María Aguilar _Morales. Ausente: Sergio A. Va/Is Hemández. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Jocelyn Montserrat Mendizábal Fen-eyro.

Amparo directo en revisión 4403/2014. 28 de enero de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto _Pérez Dayán. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Juan Pablo Gómez Fierro.

Amparo directo en revisión 4715/2014. Teresa de Jesús Ochoa Nogales. 28 de enero de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; unanimidad de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Laura Montes López.

Tesis de jurisprudencia 5/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de enero de dos mil quince. Esta tesis se publicó el viernes 13 de febrero de 2015 a las 09:00 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de febrero de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 1912013 ."

20. Criterios contradictorios entre las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Existe cuando las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito adoptan en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho.

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.

21. Cumplimiento sustituto de la sentencia de Amparo.

Se elimina la competencia del Alto Tribunal para resolver recursos de inconformidad e incidentes de cumplimiento sustituto para transferirlas a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Lo anterior con el fin de consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un verdadero Tribunal Constitucional, con ello podrá concentrarse en la resolución de los asuntos de mayor trascendencia y que pueda generar una sola doctrina que proteja los derechos de toda la población.

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.

FORTALECIMIENTO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN

Con el fin de reforzar la facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se propone que en la legislación secundaria que se emita con motivo de la reforma constitucional, se establezca una obligación a cargo del Consejo de la Judicatura Federal de mantener una plataforma electrónica desde la cual sea posible dar seguimiento a los asuntos relevantes sobre derechos fundamentales que se tramitan en todo el país, a efecto de facilitar la identificación de aquellos que sea conveniente atraer.

Cabe señalar que actualmente el Poder Judicial de la Federación se encuentra desarrollando un proyecto denominado "Fortalecimiento de la Justicia para los Derechos Humanos" (FORTAJUS-DH) cuya finalidad es elaborar e implementar un sistema de indicadores en materia de derechos humanos, que permita identificar desde su presentación los casos más relevantes en esta materia. Elevar dicho proyecto a rango de ley, proporcionaría a la Corte la herramienta perfecta para tener un panorama nacional de los asuntos relevantes para su posible atracción.

CUARTO. DE LA RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE LA AGENDA 2030. *En 2015, la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, misma que ofrece una visión de un mundo más justo, igualitario, prospero, pacífico y sostenible. La agenda es universal, transformadora y representa un marco de referencia importante para los*

actores del desarrollo en todos los niveles y se ha convertido en un reto que marcará una diferencia significativa en la vida de millones de personas alrededor del mundo y para ello requiere la integración de todos los sectores de la sociedad.

La misma cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 Metas interconectadas que impulsan una acción integral para resolver o disminuir los problemas políticos y sociales, así como los conflictos ecológicos, el cambio climático, el desarrollo sostenible, la justicia social, la calidad democrática, los derechos humanos, la igualdad de género, la coherencia de políticas, la gestión responsable de los flujos migratorios y la recuperación de la política de cooperación.

En este sentido, y en aras de contribuir con el cumplimiento progresivo de los Objetivos de la Agenda 2030, para los integrantes de estas Comisiones dictaminadoras es importante señalar que, el tema que nos ocupa respecto, la presente propuesta de reforma constitucional, es integral y de largo alcance, busca fortalecer las instituciones judiciales con el objeto de mejorar la impartición de justicia en nuestro país, combatir la corrupción y el nepotismo, fortalecer la carrera judicial, y mejorar los servicios de defensoría pública, ello en beneficio de una sociedad más justa para esta generación y para las venideras, contribuye en el cumplimiento del objetivo de desarrollo sostenible (ODS) número 16 específicamente en la meta 16.a, como se muestra:

- (
- **ODS 16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.**
- 16.a** *Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.*

CUARTA.- Por su parte, la Cámara de Diputados, realizó el dictamen positivo a la minuta con proyecto de Decreto que nos ocupa y el cual se fundó al tenor de las siguientes consideraciones:

“TERCERA.- Del modelo constitucional que se propone.

El sentido democrático de la justicia constitucional puede verse en aspectos como la vigencia plena de los derechos fundamentales y su interpretación.

En relación con la vigencia plena de los derechos fundamentales, no cabe duda de que éstos son la piedra angular del sistema constitucional. Sin duda podemos afirmar que la misma democracia carecería de todo sentido, si no tuviera como finalidad, en última instancia, lograr una vida en dignidad para todas las personas. No puede concebirse la vida digna sin equidad, sin nuestras libertades.

En este sentido, la materia de trabajo diaria de los jueces constitucionales son los conflictos más ostensibles de la sociedad. Se relaciona con los aspectos más fundamentales de la vida de los ciudadanos.

La solución de esos conflictos requiere, además de un amplio conocimiento jurídico, de mucha sensibilidad por parte de los jueces constitucionales hacia los justiciables, quienes acuden a ellos en busca de justicia en última instancia.

Es por ello, que en todo juicio constitucional, y su respectiva decisión, no debe debatirse únicamente la situación especial de las partes interesadas en ese caso específico; debe ir más allá, permitir configurar y dotar de contenido los derechos fundamentales.

Ejemplo de lo anterior son los efectos que tienen las sentencias que se pronuncian en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, los cuales inciden en aspectos sociales, económicos, y en no pocas veces, políticos. Poco a poco esa misma relevancia está siendo propia de los juicios de amparo.

Es por ello que la interpretación de la Constitución no debe provenir, únicamente, de una correcta argumentación racional. El juzgador constitucional debe buscar que sus decisiones sean persuasivas para los justiciables y, por extensión, de la sociedad en general.

Si bien es cierto que la argumentación racional implica tener un alto rigor técnico, también es cierto que debe acercarse el Derecho constitucional a los justiciables y, en general, a todas las personas.

Así, la labor de los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, debe darse dentro de un espacio de discusión pública, mucho más amplia que el estudio de un expediente abierto con motivo de un caso concreto, al que se le ha asignado un número, y del cual después se dará cuenta en la estadística.

En la actualidad, nuestro Derecho procesal constitucional ofrece vías, formales y legítimas, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reciba la influencia de los más diversos actores sociales, y los considere al resolver.

Así, a la luz de 25 años de experiencia desde que las reformas que en 1994 tuvieron como objetivo transformar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un Tribunal Constitucional, se hace necesaria esta reforma.

La Minuta que envió del Senado de la República a esta Cámara Revisora, propone reformar los artículos 94, 97, 99, 100, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas reformas al Poder Judicial de la Federación son de gran calidad y representan un esfuerzo adicional para fortalecer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional.

Su finalidad es acercar, tal y como lo dispone el artículo 17 constitucional, la justicia a todas y todos los mexicanos. Ello, porque hablar de justicia en nuestro país, todavía es una asignatura pendiente con el pueblo de México.

Al día de hoy, nuestro país se encuentra en el lugar 60 de 69 países que mide el Índice Global de Impunidad.

Según la opinión del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), el problema de la impunidad en México es funcional y estructural, por lo que es necesario tomar medidas urgentes para reducir los altos niveles que se observan.

Asimismo, el Índice Global de Impunidad 2020 advierte que existe una necesidad estructural para mejorar las capacidades de impartición de justicia en nuestro país.

En ese sentido, la reforma que ahora se dictamina debe ser congruente en esa lucha contra la injusticia y la impunidad.

Esta reforma es resultado de los esfuerzos conjuntos de los tres poderes de la Federación, Judicial, Ejecutivo y Legislativo, para atender el reclamo de justicia de la sociedad mexicana.

Se coincide con los postulados del Presidente de la Suprema Corte, el ministro presidente Arturo Zaldívar Leo de Larrea, en los 5 ejes temáticos de esta reforma con y para el poder judicial federal:

1. Fortalecer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional, con la finalidad de contar con un Tribunal Constitucional que asegure la supremacía de la Ley Fundamental; impida que los poderes constituidos rebasen la competencia y atribuciones que expresamente les señala la propia Constitución, y se materialice la protección real de los derechos humanos.

2. Combatir la corrupción, el nepotismo y el acoso, dotando al Consejo de la Judicatura Federal de mayores facultades para tomar medidas cautelares y acciones contra todos los integrantes del poder judicial que desvirtúen sus funciones.

Impulsar la carrera judicial, a través de una escuela de formación para todos los integrantes del Poder Judicial de la Federación, como lo son jueces, magistrados, secretarios, defensores públicos, asesores jurídicos, con la finalidad de que cuenten con una preparación basada en los métodos más modernos de impartición de justicia con sensibilidad social y humana, además de que estos cargos estén sujetos a concurso con transparencia.

3. Contar con una defensoría pública, a la que la población pueda seguir accediendo con la confianza y certeza de que se defenderán sus derechos de manera profesional.

S. Garantizar la paridad de género principio ineludible para que nuestra sociedad avance con plenitud de derechos. Se requiere corregir el desequilibrio en la

proporción de hombres y mujeres que integran el poder judicial federal, ya que en la actualidad, alrededor de 80 por ciento de los jueces y magistrados federales son hombres. Por ello, es necesario romper estereotipos y barreras para que la participación de las mujeres en la carrera judicial sea paritaria.

Así, entre las medidas que contiene la reforma se pueden señalar las siguientes:

- 1. Se fortalece el papel de Tribunal Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;*
- 2. Se crea un sistema novedoso para los mexicanos, adoptando el sistema de "Precedentes Judiciales";*
- 3. Se depura la materia de las Controversias Constitucionales, eliminando las cuestiones de legalidad, al tiempo que se amplía como hipótesis de procedencia a las omisiones, las cuales pueden ser de cualquier orden, siempre y cuando se imbriquen en problemas constitucionales;*
- 4. Se amplía la facultad de promover controversias constitucionales, a los Órganos Constitucionales Autónomos Locales;*
- 5. Se fortalece la declaratoria general de Inconstitucionalidad;*
- 6. Se restringe la procedencia del Recurso de Revisión en Amparo Directo, y se elimina la posibilidad de impugnar los acuerdos del Presidente cuando determina desechar un recurso de esta clase;*
- 7. Se eliminan los Tribunales Unitarios de Circuito y son sustituidos por los Tribunales Colegiados de Apelación;*
- 8. Se eliminan los Plenos de Circuito y son sustituidos por los Plenos Regionales;*
- 9. Se cambia la denominación de "Contradicción de Tesis" por la de "Contradicción de Criterios";*
- 10. Se elimina el Recurso de Revisión Administrativa del que conoce la Suprema Corte, y se concede tal facultad al Consejo de la Judicatura Federal;*
- 11. e fortalece la facultad reguladora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en lo que se conoce como "Facultad Autoreguladora";*
- 12. Se modifican los mecanismos de inamovilidad judicial;*
- 13.-Se amplía la aplicación de la Carrera Judicial;*

14. *Se adopta la paridad de género como principio de la carrera judicial;*
15. *Se sustituye la denominación del "Instituto de la Judicatura Federal", por el de "Escuela Federal de Formación Judicial";*
16. *Se elimina la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para revocar los acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal;*
17. *En relación con el Instituto Federal de Defensoría Pública, dependiente del Consejo de la Judicatura Federal, éste se eleva a rango constitucional lo que implica, por una parte, fortalecer su autonomía y, por otra, que tanto los defensores públicos como los asesores jurídicos pasarán a formar parte de la carrera judicial, con todas las implicaciones que ello conlleva;*
18. *Se faculta al Consejo de la Judicatura para "concentrar", en uno o más órganos jurisdiccionales previamente establecidos, para que conozcan de los asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, y*
19. *El cumplimiento sustituto de la Sentencia de amparo se encarga al órgano que concedió la protección constitucional.*

Es un momento de transformación, debemos responder con diligencia el reclamo de la sociedad para construir un México con justicia.

Esperamos que esta reforma no solo transforme al Poder Judicial Federal, sino a todas las instituciones del Estado y los operadores jurídicos.

Así, veremos una Corte más vigorosa, cuyas resoluciones irradiarán con mayor prontitud en la vida de las personas, la jurisprudencia por precedentes será un cambio que obligará a tener a servidores públicos más atentos y preparados acordes a una sociedad que aspira a tener una vida con ejercicio pleno de sus derechos."

En razón de todo lo antes expuesto y, particularmente, atendiendo los beneficios que con la aprobación de esta modificación al Poder Judicial de la Federación, le conllevarán a los mexicanos, respecto a una justicia más pronta y expedita, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 52 de la Constitución Política del Estado de Sonora, sometemos a consideración del Pleno el siguiente punto de:

ACUERDO:

ÚNICO.- El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de las facultades constitucionales que son de su competencia, según lo establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprueba en todas y cada una de sus partes, la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, que en su parte conducente es como sigue:

**“MINUTA
PROYECTO
DE
DECRETO**

**POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVOS AL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

Unico. Se **reforman** los párrafos primero, quinto, sexto, séptimo, noveno y décimo primero del artículo 94; los párrafos primero y cuarto del artículo 97; los párrafos séptimo y décimo quinto del artículo 99; los párrafos séptimo y décimo del artículo 100; la fracción I y los incisos h), i), j) k), l), el párrafo tercero y el primer párrafo de la fracción III, del artículo 105; los párrafos segundo y tercero de la fracción II, fracciones VIII, IX, XI, XII, XIII y XVI, del artículo 107 y; se **adicionan** un párrafo décimo segundo al artículo 94, recorriéndose los subsecuentes; un segundo párrafo al artículo 97, recorriéndose los subsecuentes; tres párrafos, para quedar en orden de octavo, décimo primero y décimo segundo, recorriéndose en su orden los anteriores y subsecuentes, del artículo 100; un párrafo quinto al artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, **en Plenos Regionales**, en Tribunales Colegiados de Circuito, **en Tribunales Colegiados de Apelación** y en Juzgados de Distrito.

...

...

...

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

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados de Circuito, de los Tribunales Colegiados de Apelación y de los Juzgados de Distrito

Asimismo, mediante acuerdos generales **establecerán Plenos Regionales, los cuales ejercerán jurisdicción sobre los circuitos que los propios acuerdos determinen.** Las leyes **establecerán** su integración y funcionamiento.

...

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir **asuntos** a los **Plenos Regionales y a los** Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los **mismos**. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

...

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción.

Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas.

...

...

...

Artículo 97. Las Magistradas y los Magistrados de Circuito, así como las Juezas y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezcan las disposiciones aplicables. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

El ingreso, formación y permanencia de las Magistradas y los Magistrados de Circuito, las Juezas y los Jueces de Distrito, y demás personal de la carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, se sujetarán a la regulación establecida en las disposiciones aplicables.

...

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a **sus secretarios, secretarias** y demás funcionarios y empleados. **El nombramiento y remoción de las funcionarias, los funcionarios y empleados** de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, se **realizará** conforme a lo que **establezcan las disposiciones aplicables**.

...

...

...

...

...

...

Artículo 99

...

...

...

...

...

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente **un criterio** sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y **dicho criterio** pueda ser **contradictorio** con **uno sostenido** por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de **las Ministras y Ministros**, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál **criterio** debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

...

...

...

...

...

...

...

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley. **El ingreso, formación, permanencia y demás aspectos inherentes a las servidoras y los servidores públicos que pertenezcan al servicio de carrera judicial se sujetarán a la regulación establecida en las disposiciones jurídicas aplicables.**

Artículo 100. ...

...
...
...
...
...

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios **y funcionarias**, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia **y paridad de género**. **El Consejo de la Judicatura Federal contará con una Escuela Federal de Formación Judicial encargada de implementar los procesos de formación, capacitación y actualización del personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación y sus órganos auxiliares, así como de llevar a cabo los concursos de oposición para acceder a las distintas categorías de la carrera judicial en términos de las disposiciones aplicables.**

El servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal será proporcionado por el Consejo de la Judicatura Federal a través del Instituto Federal de Defensoría Pública, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables. La Escuela Federal de Formación Judicial será la encargada de capacitar a las y los defensores públicos, así como de llevar a cabo los concursos de oposición.

...

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

En contra de la designación de Magistradas, Magistrados, Juezas y Jueces, no procede recurso alguno, pero los resultados de los concursos de oposición podrán ser impugnados ante el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

El Consejo de la Judicatura Federal podrá concentrar en uno o más órganos jurisdiccionales para que conozcan de los asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos. La decisión sobre la idoneidad de la concentración deberá tomarse en función del interés social y el orden público, lo que constituirá una excepción a las reglas de turno y competencia.

...

Artículo 105

I. De las controversias constitucionales que, **sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones**, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) a g) ...

h) Dos Poderes de una misma entidad federativa;

i) Un Estado y uno de sus Municipios;

j) Una Entidad Federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México;

k) **Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y**

l) Dos órganos constitucionales autónomos **federales**, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren

los incisos e), h), **k)** y **1)** anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

...

En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano seaparte.

II

...

a)a i) ...

...

...

...

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal **Colegiado de Apelación** o del Ejecutivo Federal, por conducto **de la Consejera o** Consejero Jurídico del Gobierno, así como **de la o el** Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de **los Juzgados** de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

...

...

Artículo 107

I. ...

...

II. ...

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los **Tribunales Colegiados de Circuito** establezcan jurisprudencia por reiteración, **o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes**, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, **su Presidente** lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

...

...

...

...

III. a VII. ...

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo **las Juezas** y los Jueces de Distrito o los Tribunales **Colegiados de Apelación** procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) ...

b) ...

...

...

IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubierensido planteadas, siempre que a **juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos**. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. **En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno;**

X. ...

...

XI. La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales **Colegiados de Apelación** los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de las entidades federativas en los casos que la ley lo autorice;

XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el **Juzgado** de Distrito o Tribunal **Colegiado de Apelación** que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el **Juzgado** de Distrito o el Tribunal **Colegiado de Apelación** no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el **juzgado** o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de **la misma región** sustenten **criterios contradictorios** en los juicios de amparo de su competencia, el **o la** Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, **las y los** Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto **de la o el** Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno **Regional** correspondiente, a fin de que decida **el criterio** que debe prevalecer como **precedente**.

Cuando los Plenos **Regionales**, sustenten **criterios contradictorios** al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, **las Ministras y los** Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos **Regionales**, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida **el criterio** que deberá prevalecer.

XI.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten **criterios contradictorios** en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, **las y los** Jueces de Distrito, el **o la** Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto **de la o el** Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos **Regionales** conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

XIV. y XV....

XVI....

...

El cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podrá ser solicitado por el quejoso 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.

XVII. y XVIII. ...

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

Segundo. El Congreso de la Unión, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar la legislación secundaria derivada del mismo.

Tercero. A partir de la entrada en vigor de la legislación secundaria todas las menciones a los Tribunales Unitarios de Circuito y Plenos de Circuito previstas en las leyes, se entenderán hechas a los Tribunales Colegiados de Apelación y a los Plenos Regionales.

Cuarto. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto, se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados a los ejecutores de gasto responsables para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos.

Quinto. En ejercicio de sus facultades regulatorias, el Consejo de la Judicatura Federal adoptará las medidas necesarias para reconvertir los Tribunales Unitarios de Circuito en Tribunales Colegiados de Apelación, y los Plenos de Circuito en Plenos Regionales, considerando los siguientes lineamientos:

- a) En cada entidad federativa habrá, al menos, un Tribunal Colegiado de Apelación.
- b) El establecimiento de los Plenos Regionales partirá de la agrupación de Circuitos según las cargas de trabajo y las estadísticas de asuntos planteados y resueltos.

Sexto. El sistema de creación de jurisprudencia por precedentes, que se incorpora como párrafo décimo segundo al artículo 94 constitucional, entrará en vigor cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita el Acuerdo General respectivo, de conformidad con su facultad autorregulatoria prevista en dicho precepto.

Séptimo. Los recursos de reclamación y los de revisión administrativa en contra de las designaciones de juezas, jueces, magistradas y magistrados, que ya se encuentren en trámite y que conforme al nuevo marco constitucional resulten improcedentes, continuarán su tramitación hasta su archivo, sin que puedan declararse sin materia.

Finalmente, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, se solicita que el presente dictamen sea considerado como de obvia resolución y se dispense el trámite de segunda lectura, para que sea discutido y decidido, en su caso, en esta misma sesión ordinaria.

SALA DE COMISIONES DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
"CONSTITUYENTES SONORENSES DE 1917"
Hermosillo, Sonora, a 14 de enero de 2021.

C. DIP. JESÚS ALONSO MONTES PIÑA

C. DIP. NORBERTO ORTEGA TORRES

C. DIP. HÉCTOR RAÚL CASTELO MONTAÑO

C. DIP. GRICELDA LORENA SOTO ALMADA

C. DIP. JESÚS EDUARDO URBINA LUCERO

C. DIP. MARÍA DOLORES DEL RÍO SÁNCHEZ

C. DIP. JORGE VILLAESCUSA AGUAYO

C. DIP. MA. MAGDALENA URIBE PEÑA

C. DIP. NITZIA CORINA GRADÍAS AHUMADA

**COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y
PUNTOS CONSTITUCIONALES.**

DIPUTADOS INTEGRANTES:

**JESÚS ALONSO MONTES PIÑA
NORBERTO ORTEGA TORRES
HÉCTOR RAÚL CASTELO MONTAÑO
GRICELDA LORENA SOTO ALMADA
JESÚS EDUARDO URBINA LUCERO
MARÍA DOLORES DEL RÍO SÁNCHEZ
JORGE VILLAESCUSA AGUAYO
MA. MAGDALENA URIBE PEÑA
NITZIA CORINA GRADÍAS AHUMADA**

HONORABLE ASAMBLEA:

A los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Legislatura, por acuerdo de la Presidencia, nos fue turnada para estudio y dictamen, minuta con proyecto de Decreto remitida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por el que se reforma el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Nacionalidad.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 92, 94, fracciones I y IV, 97 y 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, presentamos para su discusión y aprobación, en su caso, el presente dictamen al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES:

PRIMERA.- En lo correspondiente al procedimiento que motiva el análisis de la minuta en estudio, es importante dejar asentado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 135, previene que dicho ordenamiento fundamental es susceptible de ser adicionado o reformado, con la taxativa de que: *“para que*

las reformas o adiciones lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados”.

SEGUNDA.- A esta Comisión le ha sido turnada para estudio y resolución minuta con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Nacionalidad, la cual fue remitida el día 04 de enero de 2021, a este Poder Legislativo local, por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En razón de lo anterior, esta Comisión decidió dar cabal cumplimiento al imperativo establecido en el artículo 135 de nuestro máximo ordenamiento jurídico nacional en el sentido de aprobar o no, la reforma que en la misma se hubiese planteado a este Poder Legislativo, como integrante del Constituyente Permanente Federal.

En tal sentido, a continuación, se plasmarán los motivos por los cuales esta Comisión de Dictamen Legislativo considera procedente la aprobación de la minuta referida con antelación.

TERCERA.- La Cámara de Senadores, como cámara de origen del análisis de la minuta en estudio, aprobó el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales; el cual se basa en las siguientes consideraciones:

“SEGUNDO. DEL SENTIDO DEL DICTAMEN. Estas comisiones dictaminadoras consideramos emitir el presente dictamen en sentido positivo, toda vez que coincidimos con la importancia de reconocer el derecho de las hijas e hijos nacidos en el extranjero de padres o de padre o madre mexicanos, sin ser necesario que estos hayan nacido en territorio nacional, para que puedan ejercer su derecho a la identidad y adquirir la nacionalidad mexicana por nacimiento. Actualmente, la fracción 11 del artículo 30 de nuestra Constitución, condiciona la adquisición de la nacionalidad mexicana de las personas que nazcan en el extranjero a que sus padres mexicanos sean y hayan nacido en territorio nacional, siendo esto discriminatorio pues hoy en día, se reconoce ampliamente el derecho humano de todo individuo de contar con una identidad y la nacionalidad. Al presente, dicha porción normativa, se refiere a los sujetos que están explícitamente

contemplados en ella, sin que pueda extenderse a otras hipótesis no previstas, ya que los supuestos son limitativos y no enunciativos, tal como lo señala la tesis de jurisprudencia 2a./J.167/2019 (10a.) aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada del tres de enero del 2019, mismas que se muestra a continuación:

JURISPRUDENCIA
2a./J. 167/2019 (10 a.)
PENDIENTE DE PUBLICARSE EN IUS

NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. EL ARTÍCULO 30, INCISO A, FRACCIÓN 11, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO ES EXTENSIVO A SUPUESTOS NO PREVISTOS EXPRESAMENTE. La hipótesis contenida en el artículo 30, inciso A, fracción 11, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe interpretarse de manera estricta, es decir, que abarca únicamente el supuesto relativo a que son mexicanos por nacimiento los que nazcan en el extranjero, hijos de padre o madre mexicanos que hayan nacido en territorio nacional (primera generación). Así, dicha porción normativa se refiere sólo a los sujetos que están explícitamente contemplados en ella, sin que pueda extenderse a otras hipótesis no previstas, ya que los supuestos son limitativos y no enunciativos. Esta interpretación estricta se corrobora del propio texto del artículo constitucional, así como de la intención expresada por el constituyente y la interpretación sistemática de la Constitución en relación con la legislación ordinaria relativa a la nacionalidad.

Contradicción de tesis 21 2/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. 6 de noviembre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Alfredo Uruchurtu Soberón.

Tesis de jurisprudencia aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de enero del.

Para los integrantes de estas Comisiones dictaminadoras es necesario establecer las normas que permitan ejercer plenamente los derechos a la identidad y la nacionalidad, ya que reconocemos que pertenece a todo Estado soberano la obligación de reglamentar en su legislación interna los atributos de la nacionalidad.

En el ámbito internacional el derecho consuetudinario reconoce el principio según el cual el Estado posee plena competencia para determinar las condiciones de adquisición o pérdida de la nacionalidad¹. Dicho principio se encuentra consagrado en el artículo 30 Constitucional, el cual establece las reglas para la adquisición de la misma. Cabe resaltar que, la Constitución de 1836 fue el primer documento en la historia nacional que reconoció los criterios modernos de la nacionalidad (ius solíderecho de suelo) y (ius sanguini-derecho de sangre). Por su parte, la constitución de 1917 en el artículo 30 estableció dos formas de obtener la nacionalidad, por nacimiento y por naturalización.

Es preciso destacar que este artículo fue reformado en 1997 por el Estado mexicano en el ejercicio de su autoridad soberana con el objeto de otorgar la nacionalidad a aquellos individuos nacidos en el extranjero cuyos padres nacieron en territorio nacional. Tal como se señaló el objetivo fue establecer los supuestos legales que permitieran preservar la nacionalidad mexicana, atendiendo a los flujos migratorios de la época.

Con dicha reforma se restringió la transmisión de la nacionalidad mexicana por consanguinidad (ius sanguinis), a la primera generación de mexicanos nacidos en el extranjero. Lo anterior, en el sentido de evitar asimilar como nacionales mexicanos a quienes se encontraban desvinculados de los intereses del país².

En consecuencia, el marco legal actual no permite que aquellos, individuos hijos de aquella primera generación de mexicanos nacidos en el extranjero puedan acceder a la nacionalidad mexicana. Esto, a pesar de que dichos individuos mantengan fuertes lazos familiares y culturales con nuestro país, se identifiquen como mexicanos y por lo tanto se encuentran estrechamente vinculados a los intereses del país.

Es innegable que la nación mexicana en sus aspectos sociocultural y económico trasciende sus fronteras y ello tiene que ver con quienes se reconocen como mexicanos aun cuando tengan otra nacionalidad por haber nacido en otro país (cuyas leyes así lo permiten) pero que siguen manteniendo vínculos familiares y de identidad con el país de sus antepasados.

Reconocemos que la identidad mexicana fuera de su territorio es de un valor incalculable que debe por mínima correspondencia traducirse en instituciones de derecho para quienes deseen ser reconocidos como mexicanos. Reconocer la nacionalidad mexicana en términos de mayor apertura, es acorde con los principios constitucionales de respeto irrestricto a los derechos humanos.

El Estado Mexicano en su momento, atendiendo a los flujos migratorios de la época (finales del siglo pasado), quiso reconocer a los mexicanos de primera generación nacidos en el extranjero por el vínculo inmediato; sin embargo, ello ya nos trascendió, pues el sentido de pertenencia e identidad sigue presente y reconocemos la riqueza cultural que implica abrir la posibilidad de que quienes sean descendientes de mexicanos nacidos en el extranjero puedan reconocerse como tales si así es su voluntad.

La presente reforma constitucional ampliará los derechos de quienes nacidos en el extranjero se reconocen como mexicanos por sus raíces, costumbres, idioma y cultura. Esta disposición constitucional evitará que cualquier descendiente de mexicano, ante los vaivenes de los actuares de otros países, se vea en algún momento privado del derecho humano a la identidad y a la nacionalidad.

La nacionalidad es el vínculo jurídico y político a través del cual las personas se identifican con un Estado, está representa una relación de derechos y obligaciones entre los ciudadanos y el Estado. El concepto hace referencia a una postura sociológica; es decir, eslabona la pertenencia de las personas a un grupo con cultura, idioma, tradiciones, raíces históricas y valores comunes.

En el caso (ius so/i) se supone que la persona nacida en un territorio determinado es miembro del Estado a que pertenece dicho territorio, y en el segundo (ius sanguinis) se determina la nacionalidad originaria por el influjo de la sangre, debiendo tener el hijo la misma nacionalidad que sus progenitores.³ Mientras el principio del (ius soli) se sigue en los países anglosajones y en aquellos que han experimentado durante los últimos siglos inmigraciones masivas, el principio del ius sanguini se ha adoptado en la mayor parte de los Estados del continente europeo.⁴

De acuerdo con el diccionario de la real academia española, tus sanguini es el derecho a la nacionalidad de un Estado y otros derechos que corresponden a una persona, que se vinculan a la nacionalidad de sus ascendientes como consecuencia de su afiliación biológica o incluso adoptiva, aunque se haya nacido en el territorio de otro Estado.

Este principio, establece que un recién nacido adquiere la nacionalidad de alguno de sus padres, o de ambos, independientemente del lugar del nacimiento. Este principio guía las leyes de nacionalidad de la mayoría de los países, pues los hijos de extranjeros no son ciudadanos por el solo hecho de nacer allí. Conforme al criterio del derecho de sangre, los padres, la madre o el padre que sean nacionales de un determinado país, transmiten su nacionalidad a sus hijos sin que interese si estos o aquellos hayan nacidos en el extranjero.

A pesar de que dicho criterio también tendría que aplicarse en México, la redacción que hoy contempla nuestra Constitución limita la adquisición de la nacionalidad mexicana, tratándose de quienes nazcan en el extranjero a que sean hijos de padres mexicanos o de padre o madre mexicana, no solamente mexicanos por el derecho de sangre, sino que haya nacido en el territorio nacional. Por ello, la importancia de suprimir la parte normativa de la fracción 11 del artículo 30 constitucional que señala "nacidos en territorio nacional".

De esta manera, si los padres nacieron en el extranjero y adquirieron la nacionalidad mexicana por el derecho de sangre, no transmitirán la nacionalidad mexicana a sus hijos, y serán apátridas todos los hijos de padres mexicanos en el extranjero, sobre todo si nacen en un país que solamente contempla la nacionalidad a través del derecho de sangre.

Las personas apátridas son aquellas que no tienen nacionalidad alguna, debido a que no cumplen con los requisitos que las legislaciones internas de los Estados establecen deben cumplir sus nacionales. El Acuerdo sobre la Situación Legal de los Apátridas de 1954 establece que a dichas personas se les debe garantizar ciertos derechos mínimos. La ONU ha intentado mediante los derechos previstos en el artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y en el artículo 24, fracción 111, del Pacto Internacional sobre Derechos Políticos y Civiles, y el artículo 1º de la Convención para Reducir los casos de apatridia de 1961, evitar que existan personas apátridas, pues en estos instrumentos internacionales se garantiza el beneficio de toda persona a adquirir una nacionalidad. Reconocemos que, a las personas que se les impide contar con una constancia de identidad y de su pertenencia al Estado mexicano, se les deja en condición de apátridas, lo cual con los fenómenos de inmigración se dejaría al recién nacido sin un vínculo formal con ningún Estado; algo contrario a lo dispuesto en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Convención para Reducir los casos de apatridia de 1961.⁷

Recordemos que en los países donde rige el ius soli, el hijo del padre extranjero tiene nacionalidad del lugar en que nace, por el efecto natural que tiene el hombre hacia el lugar donde nació, presumiéndose que el extranjero que tiene hijos fuera de su patria, por el hecho de residir ausente de ella, manifiesta su voluntad de transmitir la nacionalidad mexicana a sus hijos también a través del derecho de sangre. De tal forma que, para los integrantes de estas Comisiones dictaminadoras es importante establecer las normas que les permitan ejercer el pleno ejercicio de sus derechos a nuestros connacionales; es decir el de adquirir una identidad, así como la nacionalidad.

Diversos países contemplan la obtención de la nacionalidad por medio del ius sanguinis. Brasil, por ejemplo, en su Constitución, artículo 12, precisa que "los nacidos en la República Federativa del Brasil, aunque de padres extranjeros", tienen la nacionalidad del país. Uruguay reconoce como ciudadanos naturales a "todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República".

En Europa, hay países que lo contemplan de una manera más restringida. El Reino Unido otorga la nacionalidad a las personas nacidas en el país de padres extranjeros, siempre que sean residentes permanentes. Francia define como ciudadanos a los nacidos en Francia de padre o madre a su vez nacidos en el territorio del país. En el caso de Italia, se concede la nacionalidad a los descendientes de sus emigrantes sin límite de generaciones, con la sola condición de que el ciudadano italiano original no haya renunciado de manera explícita al vínculo con su país a través de una naturalización en otra nación. 8

Los integrantes de estas Comisiones Unidas reconocemos el derecho a la identidad como un Derecho Humano protegido en el artículo 1º Constitucional y los tratados internacionales suscritos por nuestro país. Igualmente, el artículo 4º constitucional reconoce que todas las personas tienen derecho a la identidad integrada por la fecha de nacimiento, nombre, apellido, sexo y nacionalidad; lo que implica la obligación a cargo del Estado de garantizar su cumplimiento y expedir, a través de las autoridades competentes, gratuitamente, la primera copia certificada del Acta del Registro de Nacimiento.

México ratificó en 1990 la Convención sobre los Derechos del Niño que prevé en sus artículos 7º y 8º, los derechos de los menores a ser inscritos inmediatamente después de su nacimiento, a tener un nombre, tener una nacionalidad; así como la obligación del Estado de velar por la aplicación de tales derechos conforme a la legislación nacional y los instrumentos internacionales respectivos, sobre todo cuando de otro modo el niño estuviera en riesgo de quedarse sin nacionalidad.

Así también es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217ª A (111), de 10 de diciembre de 1948, bajo el preámbulo por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que los individuos y las instituciones, promuevan el respeto a los derechos humanos y libertades. En este sentido, expresan en sus artículos 1º y 2º que toda persona nace libre e igual en dignidad y derechos, además de contar con los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o

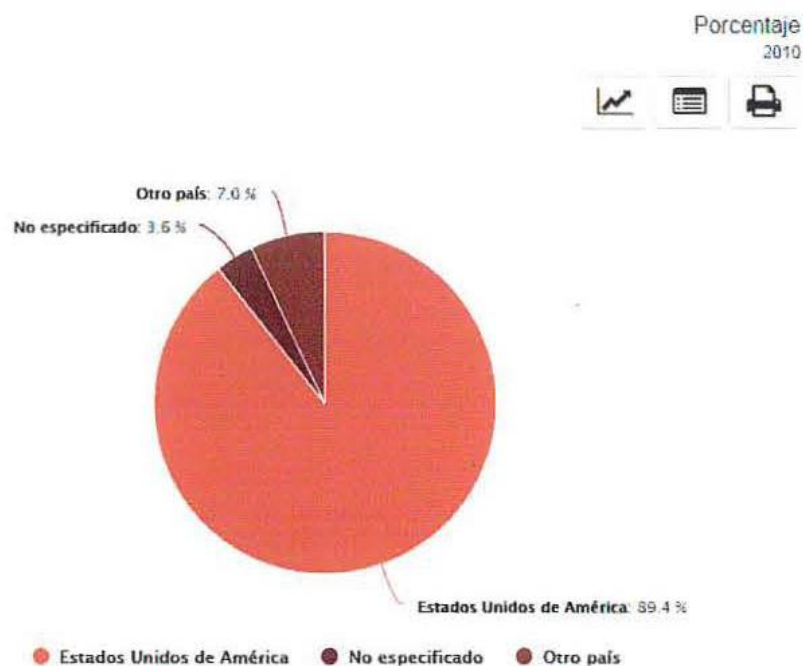
cualquier otra condición. Asimismo, en su artículo 15 expresa el derecho humano de contar con una nacionalidad.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, reconoce que los derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana. Al respecto su artículo 24 establece que, todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado; tiene derecho a ser inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre; y tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

La adquisición de la nacionalidad se ha convertido en uno de los temas más debatidos en ámbito social y político ligado a las migraciones. El tema ha sido debatido en diversos países entre ellos Estados Unidos, Francia y Dinamarca. Sabemos que, la migración en México está ligada a distintos fenómenos entre los que destacan los problemas económicos, la pobreza, el incremento de las desigualdades y el legítimo esfuerzo por lograr un mejor nivel de vida.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) del 2010, el porcentaje de la población migrante internacional que cambió su lugar de residencia habitual a otro de destino es del 89.4% y fue a Estados Unidos, como se observa:

Porcentaje de la población migrante internacional según lugar de destino



Fuente:

INEGI. Censos y Conteos de Población y Vivienda

De acuerdo con datos del Anuario de Migración y Remesas México para el año 2017 aproximadamente 12 millones de mexicanos residían en el extranjero, de ellos, 97% se encuentra en Estados Unidos, de los cuales aproximadamente la mitad se encuentran en condición migratoria irregular. De acuerdo con el observatorio Pew Research Center. 9 En 2016, los hijos de los migrantes representaron un 6% del total de 4 millones de nacimientos en todo el país, lo que trasciende en la condición de sus hijas e hijos pues se vulnera su derecho a la identidad y nacionalidad, por su condición. Adicionalmente, han manifestado ser de origen mexicano, a pesar de no haber nacido en nuestro territorio. Muchos de ellos incluso no cuentan con la nacionalidad mexicana y, sin embargo, mantienen lazos de afinidad con nuestra nación.

Estas cifras demuestran que millones de personas con ascendencia mexicana que residen en Estados Unidos definen su identidad por el sentido de pertenencia a nuestra nación. Estas personas mantienen vínculos estrechos con los intereses de México.

Así como lo hacen residentes de Estados Unidos, en diversas partes del mundo, individuos con padres mexicanos nacidos fuera de nuestro territorio, se identifican como mexicanos. De mantener la legislación vigente, estas personas entrarían en una situación de extrema vulnerabilidad. Por lo tanto, es probable que quienes nazcan en esos estados y cuenten con padres mexicanos nacidos fuera de México podrían ser considerados apátridas, ya que no

tendrían derecho a acceder a la nacionalidad del país de nacimiento (*ius soli*), ni al de sus orígenes.

Consecuentemente, estas Comisiones Dictaminadoras coincidimos con las resoluciones de la Corte Internacional de Justicia y la Comisión de Derecho Internacional al entender la nacionalidad como un vínculo jurídico que posee en su base un hecho social de cohesión¹⁰. De tal manera que, en la medida de lo posible, la nacionalidad desde el punto de vista jurídico debe corresponder lo más estrechamente posible con la noción sociológica, tanto sobre el plano colectivo como el plano individual¹¹.

Por otra parte, estas Comisiones Unidas no desconocen que actualmente existe una Tesis Aislada¹² que en su momento reconoció la necesidad de atender el tema que hoy dictaminamos pues la Constitución no comprende expresamente el caso de quienes, habiendo nacido en el extranjero, al menos uno de sus padres también haya nacido fuera de México, pero tenga reconocida la nacionalidad mexicana por nacimiento:

NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. TIENEN DERECHO A ELLA QUIENES HUBIERAN NACIDO EN EL EXTRANJERO Y AL MENOS UNO DE SUS PADRES TAMBIÉN HUBIERA NACIDO EN EL EXTRANJERO, PERO TENGA RECONOCIDA ESA NACIONALIDAD. Texto: El artículo 30, inciso A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que corresponde la nacionalidad mexicana por nacimiento a quienes nazcan en territorio nacional, en alguna embarcación o aeronave mexicana, o bien, en territorio extranjero y al menos uno de sus padres sea mexicano nacido en territorio nacional o naturalizado. Dicho precepto no comprende expresamente el caso de quienes, habiendo nacido en el extranjero, al menos uno de sus padres también haya nacido fuera de México, pero tenga reconocida la nacionalidad mexicana por nacimiento; sin embargo, si conforme a lo previsto por la fracción 111 de la mencionada hipótesis constitucional, son mexicanos por nacimiento las personas nacidas en el extranjero, de quienes al menos uno de sus padres sea mexicano por naturalización, es correcto asumir, por mayoría de razón, que dicha regla debe hacerse extensiva a los nacidos en el extranjero cuyos padres hayan nacido también en el extranjero y al menos uno tenga reconocida la nacionalidad mexicana por nacimiento.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Precedentes: Amparo en revisión 22612013. Oliver Gerardo López Jones. 5 de septiembre de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Ronzan Sevilla. Secretaria: Oiga María Arel/ano Estrada.

La tesis citada reconoce un derecho con el que estas Comisiones Unidas coincidimos y por ello creemos que debe reformarse la Constitución en los términos en que se dictamina.

En tal sentido, toda vez que los flujos migratorios han evolucionado desde la reforma de 1997 al artículo 30 Constitucional, consideramos necesario llevar a cabo modificaciones a fin de reconocer el vínculo existente entre aquellos individuos con ascendencia e identificación mexicana. Con dicha reforma, se amplía el derecho a obtener la nacionalidad mexicana a los individuos nacidos en el extranjero, cuyos padres sean mexicanos, aun cuando éstos no hayan nacido en México.

Contar con una nacionalidad es un derecho humano, el derecho a la identidad y se encuentra reconocido en nuestra constitución. Por lo tanto, el Estado mexicano, debe garantizarlo y promoverlo, y para ello, debe establecer las normas necesarias para su cumplimiento. Los integrantes de estas Comisiones dictaminadoras coincidimos que entre mexicanos debemos mantener lazos fraternos, por ello, la transmisión de la nacionalidad a los que nazcan en el exterior, hijos de mexicanos que no necesariamente hayan nacido en el territorio nacional, permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que por México tienen sus progenitores. Prohibir lo anterior transgrede el derecho humano de las personas a tener una identidad, una nacionalidad, lo que les impide el ejercicio pleno de otros derechos humanos.”

CUARTA.- Por su parte, la Cámara de Diputados, a través la Comisión de Puntos Constitucionales, realizó el dictamen positivo a la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción II del inciso A) del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Nacionalidad, al tenor de las siguientes consideraciones:

“QUINTA.- De la importancia de la reforma constitucional que se propone. Las y los integrantes de esta comisión de puntos constitucionales, consideramos oportuno aprobar, en sus términos, el contenido de la Minuta enviada por el Senado de la República en materia de nacionalidad, dada la relevancia del tema.

Como se ha expresado, la nacionalidad es un derecho fundamental consagrado en nuestra norma constitucional y diversos instrumentos internacionales.

No obstante, actualmente ese derecho se encuentra limitado y obstaculizado por el texto actual del artículo 30 de la Carta Magna, cuya fracción II otorga este derecho a aquellos “que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en el territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional”, contemplando así, únicamente a la primera generación de mexicanos nacidos en el extranjero y, violando con ello, los derechos de los hijos de éstos, quienes no podrán tener nacionalidad mexicana, por el simple hecho de no haber nacido en territorio nacional, aún cuando estén ligados a nuestro país por lazos familiares y culturales.

Lo anterior, podría derivar incluso en la actualización de supuestos como el hecho de que los hijos de mexicanos nacidos en el extranjero sean considerados apátridas, impidiendo en pleno ejercicio de su derecho a tener una nacionalidad, lo que sin duda resulta contrario a los principios básicos de los Derechos Humanos.

Al respecto el poder Judicial de la Federación ha considerado que los hijos de mexicanos por nacimiento tienen derecho a adquirir esa nacionalidad, independientemente del lugar de nacimiento de sus progenitores, para pronta referencia se transcribe dicho criterio.

“NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO TIENEN DERECHO A ELLA QUIENES HUBIERAN NACIDO EN EL EXTRANJERO Y AL MENOS UNO DE SUS PADRES TAMBIÉN HUBIERA NACIDO EN EL EXTRANJERO, PERO TENGA RECONOCIDA ESA NACIONALIDAD.

El artículo 30 inciso A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que corresponde la nacionalidad mexicana por nacimiento a quienes nazcan en territorio nacional, en alguna embarcación o aeronave mexicana, o bien, en territorio extranjero y al menos uno de sus padres sea mexicano nacido en territorio nacional o naturalizado. Dicho precepto no comprende expresamente el caso de quienes, habiendo nacido en el extranjero, al menos uno de sus padres también haya nacido fuera de México, pero tenga reconocida la nacionalidad mexicana por nacimiento; sin embargo, si conforme a lo previsto por la fracción 111 de la mencionada hipótesis constitucional, son mexicanos por nacimiento las personas nacidas en el extranjero, de quienes al menos uno de sus padres sea mexicano por naturalización, es correcto asumir, por mayoría de razón, que dicha regla debe hacerse extensiva a los nacidos en el extranjero cuyos padres hayan nacido también en el extranjero y al menos uno tenga reconocida la nacionalidad mexicana por nacimiento.”¹

En consecuencia, coincidimos con las argumentaciones expuestas por la colegislatura en la Minuta que se analiza, y nos manifestamos a favor de la reforma constitucional que se plantea, la cual tiene como propósito reconocer en el texto de nuestra ley suprema, el derecho a la nacionalidad mexicana de las hijas e hijos de padres mexicanos o de madre o padre mexicanos, sin importar que hayan nacido en el territorio nacional o en el extranjero, protegiendo con ello su Derecho de Identidad, en el cual incluye el nombre, el apellido, la fecha de nacimiento, el sexo y la nacionalidad.

Para esta Comisión no pasa inadvertido que el Derecho de la nacionalidad reviste una importancia fundamental, ya que, en primer lugar, supone el vínculo entre la persona y la ciudadanía, y el segundo lugar, constituye la pertenencia de una persona a una nación.

Asimismo, es importante destacar que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), ha establecido que el derecho de los estados a decidir quienes son sus nacionales no es una prerrogativa absoluta y que, en particular, los estados deben cumplir con sus obligaciones de derechos humanos en lo tocante a la concesión o la retirada de la nacionalidad.

Aunado a lo anterior, consideramos que el estado debe asumir la obligación que tiene que ejecutar medidas que atiendan el interés superior de los menores, para lograr el óptimo

desarrollo y ejercicio pleno de sus derechos fundamentales entre ellos el de lograr que accedan a la nacionalidad.

Por ello, resulta pertinente eliminar la limitante que se encuentra vigente en el artículo 30 fracción II de nuestra Constitución, que constriñe el otorgamiento de la nacionalidad para quienes nacen en el extranjero, condicionándolos a que sean hijos de padres mexicanos o de padre o madre mexicano, nacidos en el territorio nacional.

Al eliminar dicha limitante, este poder legislativo estará consagrado el compromiso del estado mexicano y al mismo tiempo estará adecuando la normatividad interna a los más altos estándares internacionales en materia de Derechos Humanos, por lo que podrá accederse a la nacionalidad mexicana, con el simple hecho de ser hijo de ciudadanos mexicanos, sin importar la forma en que adquirieron la nacionalidad los padres.

En este tenor, es preciso mencionar que las y los integrantes de esta comisión Dictaminadora, reconocemos la vinculación de la nacionalidad con el derecho fundamental a la identidad de las personas, y que es inherente a su nacimiento, ya que dentro de las especificidades que integran a este derecho a la identidad se encuentran el nombre, el apellido, la fecha de nacimiento, el sexo y la nacionalidad.

La citada medida, abonará además a dar certeza jurídica a nuestros connacionales que no radican en territorio nacional, y que hoy en día tienen el temor fundado respecto de si sus hijos podrían ser considerados apátridas al momento de su nacimiento.

Con el planteamiento de reforma que se propone al texto constitucional, se garantiza el acceso a la nacionalidad para los hijos de mexicanos no nacidos en territorio nacional.

En consecuencia, se considera procedente y oportuno que esta cámara de Diputados apruebe la Minuta materia del presente dictamen, toda vez que conforme a los principios pro persona, la igualdad y no discriminación, no existe justificación para negar la nacionalidad mexicana, también es cierto que no nacieron en territorio nacional.”

En razón de todo lo antes expuesto, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 52 de la Constitución Política del Estado de Sonora, sometemos a consideración del Pleno el siguiente punto de:

ACUERDO:

ÚNICO.- El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de las facultades constitucionales que son de su competencia, según lo establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprueba en todas y cada una de sus partes, la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 30 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, en materia de Nacionalidad, que en su parte conducente es como sigue:

**“MINUTA
PROYECTO
DE
DECRETO**

**POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 30 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE
NACIONALIDAD**

Artículo Único. Se reforma la fracción II del Apartado A) del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

I. ...

II. Los que nazcan en el extranjero, **hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano.**

III. y IV. ...

B) ...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Finalmente, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, se solicita que el presente dictamen sea considerado como de obvia resolución y se dispense el trámite de segunda lectura, para que sea discutido y decidido, en su caso, en esta misma sesión ordinaria.

**SALA DE COMISIONES DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
"CONSTITUYENTES SONORENSES DE 1917"**

Hermosillo, Sonora, a 14 de enero de 2021.

C. DIP. JESÚS ALONSO MONTES PIÑA

C. DIP. NORBERTO ORTEGA TORRES

C. DIP. HÉCTOR RAÚL CASTELO MONTAÑO

C. DIP. GRICELDA LORENA SOTO ALMADA

C. DIP. JESÚS EDUARDO URBINA LUCERO

C. DIP. MARÍA DOLORES DEL RÍO SÁNCHEZ

C. DIP. JORGE VILLAESCUSA AGUAYO

C. DIP. MA. MAGDALENA URIBE PEÑA

C. DIP. NITZIA CORINA GRADÍAS AHUMADA

**COMISION DE GOBERNACION
Y PUNTOS CONSTITUCIONALES.**

DIPUTADOS INTEGRANTES:
JESÚS ALONSO MONTES PIÑA
NORBERTO ORTEGA TORRES
HÉCTOR RAÚL CASTELO MONTAÑO
GRICELDA LORENA SOTO ALMADA
JESÚS EDUARDO URBINA LUCERO
MARÍA DOLORES DEL RIO SÁNCHEZ
JORGE VILLAESCUSA AGUAYO
MA. MAGDALENA URIBE PEÑA
NITZIA CORINA GRADIAS AHUMADA

HONORABLE ASAMBLEA:

A los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Sexagésima Segunda Legislatura, previo acuerdo de la Presidencia de la Diputación Permanente, nos fue turnado para estudio y dictamen, escrito del Presidente Municipal y del Secretario del Ayuntamiento de Naco, Sonora, mediante el cual hacen del conocimiento de este Órgano Legislativo, del fallecimiento de la Ciudadana Lorena Lizeth Granillo Valencia, quien ocupaba el cargo de Regidora Propietaria en el señalado Ayuntamiento, por lo cual, con fundamento en los artículos 115, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 133, párrafo tercero de la Constitución Política del Estado de Sonora, y 31 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, para que se convoque a la Regidora Suplente Yesenia Vianey Salaiz Casillas, para la toma de protesta respectiva.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 85, 92, 94, fracciones I y IV, 97 y 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, presentamos para su discusión y aprobación, en su caso, el presente dictamen al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Los ayuntamientos del Estado están integrados por un Presidente Municipal, un Síndico y el número de Regidores que establezca la Ley de Gobierno y Administración Municipal, quienes serán designados por sufragio popular, directo, libre y secreto. Por cada Síndico y Regidor propietario, será elegido un suplente, conforme lo previsto por la ley de la materia de conformidad con lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal.

SEGUNDA.- En el caso particular, mediante oficio 001/2021, recibido por esta Soberanía el 04 de enero de 2021, el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento del Municipio de Naco, Sonora, hacen del conocimiento a este Congreso del Estado, el fallecimiento de la Ciudadana Lorena Lizeth Granillo Valencia, ocurrido el día 25 de diciembre del año en curso, hecho que se comprueba con el acta de defunción número 102-2020-073831 expedida en el Estado de Arizona, Estados Unidos de Norte América, misma que fue anexada al oficio de referencia para los efectos correspondientes; por lo cual, con fundamento en los artículos 115, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 133, párrafo tercero de la Constitución Política del Estado de Sonora, y 31 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, se convoque a la Regidora Suplente Yesenia Vianey Salaiz Casillas, para la toma de protesta respectiva.

En las apuntadas condiciones, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 52, de la Constitución Política del Estado de Sonora, sometemos a consideración del Pleno el siguiente Punto de:

ACUERDO

PRIMERO.- El Congreso del Estado de Sonora resuelve hacer del conocimiento a la ciudadana Yesenia Vianey Salaiz Casillas regidora suplente del Ayuntamiento de Naco, Sonora, que de conformidad con lo que establecen los artículos 133 y 157 de la Constitución Política del Estado de Sonora y 31 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, resulta necesario acudir a rendir la protesta de ley para ejercer funciones de regidora propietaria, en virtud del lamentable fallecimiento de la ciudadana Lorena Lizeth Granillo Valencia, suscitado el pasado 25 de diciembre del año 2020, quien ocupaba el cargo de referencia en el citado órgano de gobierno municipal, acontecimiento que se acreditó, por parte del

Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento en cuestión, mediante el acta de defunción respectiva.

SEGUNDO.- Se comisiona al diputado Carlos Navarrete Aguirre, para acudir a la toma de protesta referida en el punto anterior del presente acuerdo, en nombre y representación de este Poder Legislativo.

Por estimar que el presente dictamen debe ser considerado como de obvia resolución, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Sonora, se solicita la dispensa al trámite de segunda lectura, para que sea discutido y decidido, en su caso, en esta misma sesión ordinaria.

SALA DE COMISIONES DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
"CONSTITUYENTES SONORENSES DE 1917"
Hermosillo, Sonora, a 14 de enero de 2021.

C. DIP. JESÚS ALONSO MONTES PIÑA

C. DIP. NORBERTO ORTEGA TORRES

C. DIP. HÉCTOR RAÚL CASTELO MONTAÑO

C. DIP. GRICELDA LORENA SOTO ALMADA

C. DIP. JESÚS EDUARDO URBINA LUCERO

C. DIP. MARÍA DOLORES DEL RIO SÁNCHEZ

C. DIP. JORGE VILLAESCUSA AGUAYO

C. DIP. MA. MAGDALENA URIBE PEÑA

C. DIP. NITZIA CORINA GRADIAS AHUMADA

**COMISIÓN DE GOBERNACIÓN
Y PUNTOS CONSTITUCIONALES.**

DIPUTADOS INTEGRANTES:
JESÚS ALONSO MONTES PIÑA
HÉCTOR RAÚL CASTELO MONTAÑO
GRICELDA LORENA SOTO ALMADA
NORBERTO ORTEGA TORRES
JORGE VILLAESCUSA AGUAYO
JESÚS EDUARDO URBINA LUCERO
MARÍA DOLORES DEL RÍO SÁNCHEZ
MA. MAGDALENA URIBE PEÑA
NITZIA CORINA GRADÍAS AHUMADA

HONORABLE ASAMBLEA:

A los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Legislatura, previo acuerdo de la Presidencia de esta Soberanía, nos fueron turnados para estudio y dictamen, diversos escritos de la Secretaría del Ayuntamiento del Municipio de Suaqui Grande, Sonora, mediante los cuales hace del conocimiento de este Poder Legislativo, el sensible fallecimiento de la ciudadana Gertrudis Quintana Castillo, Presidente Municipal de dicho órgano de gobierno, así como del acuerdo aprobado por los integrantes del Ayuntamiento referido, para que sea el ciudadano Francisco Gurrola Sánchez, quien ocupe el cargo de Presidente Municipal.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 85, 92, 94, fracciones I y IV, 97 y 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, presentamos para su discusión y aprobación, en su caso, el presente dictamen al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Los ayuntamientos del Estado están integrados por un Presidente Municipal, un Síndico y el número de Regidores que establezca la Ley de Gobierno y Administración Municipal, quienes serán designados por sufragio popular,

directo, libre y secreto. Por cada Síndico y Regidor propietario, será elegido un suplente, conforme lo previsto por la ley de la materia de conformidad con lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal.

SEGUNDA.- De conformidad con lo dispuesto en el numeral 167 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, en caso de falta absoluta del Presidente Municipal el Ayuntamiento dará aviso al Congreso del Estado para los efectos previstos en el artículo 338 de la Ley de referencia.

TERCERA.- El asunto que es materia del presente dictamen, se hizo del conocimiento de este Poder Legislativo, mediante dos escritos presentados en oficialía de partes de este recinto legislativo, el día 26 de noviembre de 2020. En el primero de dichos escritos, la Secretaria del Ayuntamiento del Municipio de Suaqui Grande, Sonora, informó sobre el sensible deceso de la ciudadana Gertrudis Quintana Castillo, Presidente Municipal de dicho Municipio; mientras que, en el segundo de los escritos, se nos hizo entrega del acta que contiene el acuerdo aprobado por los integrantes del órgano de gobierno municipal referido, mediante el cual tomaron el acuerdo unánime de que sea el ciudadano Francisco Gurrola Sánchez, regidor propietario, quien ocupe el cargo de Presidente Municipal del multicitado ayuntamiento.

En ese sentido, nos encontramos ante la falta absoluta del Presidente Municipal, según lo dispuesto por el artículo 167 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, invocado en la consideración anterior, el cual, a su vez, nos indica que tenemos que apegarnos a los efectos del referido artículo 338, que establece las causales por las que esta Soberanía deba realizar la revocación de mandato de alguno o algunos de los integrantes de un Ayuntamiento, encontrando que, en el caso concreto, la causal aplicable es la establecida en la fracción VI de dicho artículo, donde se debe revocar el mandato de la actual Presidente Municipal de Suaqui Grande, Sonora, “*por incapacidad física o legal permanente*”, la cual se actualiza por el desafortunado deceso de la ciudadana Gertrudis Quintana Castillo, que es quien ejercía ese cargo.

Ahora bien, los artículos 133 de la Constitución Política del Estado de Sonora y 25 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal disponen que si alguno de los miembros del Ayuntamiento dejare de desempeñar su cargo será substituido por el suplente correspondiente, sin embargo, al tratarse de la figura de Presidente Municipal no es posible que sea llamado algún suplente para que acuda a suplir la ausencia originada con motivo del fallecimiento en mención, es por ello que, el diverso artículo 341 de la mencionada ley en materia municipal, previene que *“De suspenderse o revocarse el mandato de quien funja como Presidente Municipal, en el decreto del Congreso Local, se fijará quién, de entre los restantes miembros del Ayuntamiento, ejercerá las funciones de aquél”*.

No obstante y sin perjuicio de lo anterior, esta Comisión considera que la disposición normativa que hace funcional el sistema de ausencias de los integrantes del Ayuntamiento Municipal, para darle integridad y funcionamiento a la administración local es el artículo 171 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, pues en dicho precepto se prevé, que en el caso de la renuncia del Presidente Municipal, el Ayuntamiento acordará quien del resto de los integrantes ocupará el cargo y esa propuesta será enviada al Congreso del Estado para su consideración al momento de nombrar a la persona que ejercerá el cargo de Presidente Municipal en ese órgano de gobierno.

Si bien es cierto que no estamos en la hipótesis exacta de la norma legal referida, que es la renuncia del Presidente Municipal, sino ante el deceso de quien ocupaba el cargo de Presidente Municipal, materialmente para este caso resulta en la ausencia total en el cargo, por lo que consideramos que, si el acuerdo y entendimiento político entre los demás integrantes del Ayuntamiento de Suaqui Grande, Sonora, fue la de decidir quién, de entre ellos debe ejercer las funciones de Presidente Municipal, este Congreso del Estado para proceder al nombramiento ordenado en el artículo 341 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, debe atender el acuerdo de los integrantes del órgano de gobierno municipal afectado, con el propósito de facilitar la gobernabilidad para beneficio de los habitantes de ese centro de población.

Ahora bien, como la propuesta es en el sentido de apoyar el acuerdo de los integrantes del Ayuntamiento de Suaqui Grande, Sonora, para que sea el ciudadano Francisco Gurrola Sánchez, quien actualmente ocupa el cargo de regidor propietario en dicho Municipio, quien ejerza las funciones de Presidente Municipal, se hace necesario llamar al ciudadano Roberto Gurrola Castillo, Regidor Suplente, para que tome protesta como Regidor Propietario, con fundamento en el artículo 133 de la Constitución Política del Estado de Sonora y 25 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal.

En las apuntadas condiciones, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 52, de la Constitución Política del Estado de Sonora, sometemos a consideración del Pleno el siguiente Punto de:

ACUERDO

PRIMERO.- El Congreso del Estado de Sonora, tomando en consideración que el Ayuntamiento del Municipio de Suaqui Grande, Sonora, presentó el aviso de deceso de la ciudadana Gertrudis Quintana Castillo, Presidente Municipal de dicho Municipio, así como, el Acuerdo en el que proponen al ciudadano Francisco Gurrola Sánchez, para que ejerza las funciones de Presidente Municipal, resuelve aprobar el nombramiento del ciudadano Francisco Gurrola Sánchez, para que ejerza las funciones de Presidente Municipal, con efectos a partir de la fecha de la aprobación del presente Acuerdo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 167, 171, sólo la parte procedimental, 338 y 341 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal.

SEGUNDO.- El Congreso del Estado de Sonora, tomando en consideración la aprobación del nombramiento contenido en el punto primero de este Acuerdo, en favor del ciudadano Francisco Gurrola Sánchez, se hace del conocimiento del ciudadano Roberto Gurrola Castillo, Regidor Suplente, el contenido de la presente resolución, a efecto de que rinda la protesta de Ley como Regidor Propietario, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 133 y 157 de la Constitución Política del Estado de Sonora y 25 y 27 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal.

TERCERO.- Se comisiona al ciudadano Diputado Fermín Trujillo Fuentes, para acudir a las tomas de protesta referidas en los puntos anteriores del presente Acuerdo, en nombre y representación de este Poder Legislativo.

Por estimar que el presente dictamen debe ser considerado como de obvia resolución, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 127 de la Ley Orgánica del

Poder Legislativo de Sonora, se solicita la dispensa al trámite de segunda lectura, para que sea discutido y decidido, en su caso, en esta misma sesión ordinaria.

**SALA DE COMISIONES DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
"CONSTITUYENTES SONORENSES DE 1917"**

Hermosillo, Sonora, a 14 de enero de 2021.

C. DIP. JESÚS ALONSO MONTES PIÑA

C. DIP. HÉCTOR RAÚL CASTELO MONTAÑO

C. DIP. GRICELDA LORENA SOTO ALMADA

C. DIP. NORBERTO ORTEGA TORRES

C. DIP. JORGE VILLAESCUSA AGUAYO

C. DIP. JESÚS EDUARDO URBINA LUCERO

C. DIP. MARÍA DOLORES DEL RÍO SÁNCHEZ

C. MA. MAGDALENA URIBE PEÑA

C. DIP. NITZIA CORINA GRADÍAS AHUMADA