

Distorsiones en el sistema de nombramiento de los integrantes de los Plenos Regionales

Miguel Bonilla López¹

Resumen: por virtud de la “reforma judicial”, en la conformación de los Plenos Regionales no privará la experiencia judicial de sus integrantes, en extremo necesaria para la solución de contradicciones de criterios. En efecto, serán escogidos por la votación alcanzada en las elecciones judiciales y sin respetar siquiera la propia lógica “democrática” de la reforma. No es buen augurio de su futuro desempeño.

Palabras clave: Plenos Regionales. Jurisprudencia. Contradicción de criterios. Reforma judicial.

Como sabemos, entre los depositarios del poder judicial federal están los Plenos Regionales: “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”, dispone el artículo 94 constitucional, primer párrafo.

¹ ORCID 0000-0002-2713-4821 Profesor de Teoría del Derecho e investigador en la Escuela Libre de Derecho. Consultor privado en materia de administración de justicia y juicios constitucionales. Correo electrónico: *miguelbonillalopez@protonmail.com*

La principal atribución de estos órganos es emitir jurisprudencia mediante la resolución de contradicciones de criterios, aunque tienen otras cuatro: resolver cierta clase de conflictos competenciales, denunciar determinadas contradicciones de criterios, y solicitar en algunas hipótesis que se haga la declaratoria general de inconstitucionalidad, amén de las que les atribuya la Suprema Corte en acuerdos generales. Recordemos lo que dice el artículo 39 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) a este respecto:

Artículo 39. Con las salvedades a que se refiere el artículo 16 de esta Ley, son competentes los Plenos Regionales para:

I. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los Tribunales Colegiados de Circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer;

II. Denunciar ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las contradicciones de criterios entre Plenos Regionales o entre Tribunales Colegiados de distinta región;

III. Solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a los acuerdos generales que emita el Órgano de Administración Judicial, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su región se haya emitido una jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general;

IV. De los conflictos competenciales que se susciten entre órganos jurisdiccionales, y

V. Las demás que les confieran los acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el artículo 94 constitucional, pero en el párrafo undécimo, también se dispone que el sistema de creación de jurisprudencia estará regulado en la legislación: “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”.

No obstante la previsión anterior, lo cierto es que en el artículo 107 constitucional, fracción XIII, se establece el marco de la principal atribución de los Plenos Regionales:

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 decida el criterio que deberá prevalecer.

[...]

Las resoluciones que pronuncie el Pleno 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;*

[...]

De acuerdo con dicho marco, es en la Ley de Amparo donde se desarrolla el procedimiento de resolución de contradicciones de criterios ante los Plenos Regionales (artículos 215 y siguientes).

La relevancia de estos órganos jurisdiccionales es evidente: la parte del *poder judicial* que ejercen sirve para uniformar la labor interpretativa de los tribunales colegiados de circuito pertenecientes a una misma región (hoy por hoy, dos unidades territoriales que agrupan la mitad de los circuitos judiciales del país: centro-norte y centro-sur). Como bien puede colegirse, al fijar la jurisprudencia obligatoria en su respectiva región (en materia de legalidad), los Plenos reconfiguran el orden normativo al que están sujetos el resto de los tribunales del país (salvo, claro, la Suprema Corte). Al momento de escribir estas líneas (7 de septiembre de 2025, ya en vigor el sistema judicial producto de las elecciones, pero todavía sin la nueva forma de integrarlos), el total de tesis publicadas por los Plenos Regionales, desde su creación en 2023, asciende a 811 registros.

Justo por lo anterior, sorprende la regulación legal para integrar a estos importantísimos órganos jurisdiccionales.

Un primer reparo tiene que ver con la falta de ciertos requisitos curriculares en sus integrantes.

Hace mucho tiempo, en *El Federalista* se escribieron palabras que siguen vigentes:

Hay una razón más y de mayor peso a favor de la permanencia de los oficios judiciales, que puede deducirse de las condiciones que necesitan reunir. Se ha observado a menudo, y muy oportunamente, que un voluminoso conjunto de leyes constituye un inconveniente que va necesariamente unido a las ventajas de un gobierno libre. Para evitar una discrecionalidad arbitraria de parte de los tribunales es indispensable que estén sometidos a reglas y precedentes estrictos que sirvan para definir y señalar sus obligaciones en todos los casos que se les presenten; y se comprende fácilmente que, debido a la variedad de controversias que surgen de los extravíos y de la maldad humana, la compilación de dichos precedentes crecerá inevitablemente hasta alcanzar un volumen considerable, y que para conocerlos adecuadamente será preciso un estudio laborioso y dilatado. Por esta razón serán pocos los hombres en cada sociedad suficientemente versados, en materia de leyes para estar capacitados para las funciones judiciales. Y si descontamos lo que corresponde a la perversidad natural del género humano, han de ser menos aún los que unan a los conocimientos requeridos la integridad que debe exigirse. Estas reflexiones nos enseñan que el gobierno no tendrá un gran número de individuos capacitados entre los cuales elegir y que la breve duración de estos nombramientos, al desanimar naturalmente a aquéllos que tendrían que abandonar una profesión lucrativa para aceptar un asiento en los tribunales, produciría la tendencia de arrojar la administración de justicia en manos menos competentes y menos capacitadas para desempeñarla con utilidad y decoro. En las circunstancias por las cuales atraviesa nuestro país en la actualidad y en las que es probable que prevalezcan

durante mucho tiempo, los inconvenientes de este sistema serían mayores de lo que puede parecer a primera vista; pero debo confesar que son muy inferiores a los que se presentan cuando se considera el asunto bajo otros aspectos.²

En este pasaje, Alexander Hamilton presentó un argumento a favor de la permanencia de los jueces en sus cargos por tiempo indefinido, sobre la base de su buena conducta y la experiencia adquirida; la razón central es el conocimiento de los precedentes.³ Pues bien, si la función de los Plenos Regionales es la unificación de la jurisprudencia, todo parece indicar que quienes los integren han de contar con experiencia probada en la función judicial pues es la garantía de que estarán versados en el vasto acervo de precedentes al que deberán incorporar sus resoluciones.

Sin embargo, esto no es considerado en la LOPJF. El sistema seguido es el de que quienes lleguen a estos órganos sean, simplemente, quienes obtengan amplia votación popular, al margen de sus conocimientos jurisprudenciales.

Tengamos presente que la llamada “reforma judicial” que impulsó el régimen cuatroteísta descansa en la idea de que las y los magistrados de circuito deben ser designados mediante el voto popular. Se habló, incluso, de la

² Hamilton, A., J. Madison, y J. Jay, *El Federalista*, México, FCE, 1987, p. 335.

³ Para una visión general sobre los problemas de la jurisprudencia hacia lo futuro, véase Hernández Chong Cuy, María Amparo, “Jurisprudencia y sistema de precedentes: escenarios a partir de la reforma judicial”, en López Noriega, Saúl y Javier Martín Reyes, coordinadores, *La tormenta judicial. Implicaciones de la reforma judicial de 2024 en México*, México, Nexos, 2025, pp. 117 a 127.

“necesidad” de “democratizar” la judicatura. No discutiré en este momento si esta es una buena idea (hay infinidad de argumentos para destruirla);⁴ partiré de la base de que así está el sistema y así vamos a examinarlo. Comprobaremos algunos de sus defectos.

Para las próximas elecciones, el Instituto Nacional Electoral fijó los distritos electorales judiciales desde la perspectiva de que la ciudadanía elegirá de entre 1640 candidatos a las personas que ocuparán las plazas disponibles en tribunales concretos (esto es, que llegarán a las plazas que han quedado vacantes, que se calcularon en 464). Vale la pena conocer lo que dicho ente publicó en el *Diario Oficial* del 22 de enero de 2025:⁵

Finalmente, para el caso de Magistradas y Magistrados de Circuito, así como Juezas y Jueces de Distrito, la elección se realizará por circuito judicial.

En ese sentido, para la representación de los circuitos judiciales en la cartografía electoral, se observó lo previsto en la base primera, inciso *b*), fracciones V y VI de la Convocatoria, así como los siguientes criterios:

⁴ Para una crítica general del porqué la elección popular es el peor de los métodos de selección de juzgadores, véanse los textos de Gargarella, Roberto, “El Aleph de la reforma judicial mexicana”, y de Pou Giménez, Francisca, “¿Son comparables las elecciones judiciales estadounidenses con el voto popular instaurado por la reforma judicial mexicana?”, en López Noriega, Saúl y Javier Martín Reyes, *op. cit.*, pp. 5 a 14 y 31 a 40, respectivamente.

⁵ “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el marco geográfico electoral que se utilizará en el Proceso Electoral Extraordinario 2024-2025, referente a la elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación”, INE/CG2362/2024.

Criterio 1. Conglomerados:

1. Para la determinación del número de conglomerados, se armonizará el Marco Geográfico Electoral, creando así agrupaciones de distritos electorales federales para efectos exclusivamente electivos.
2. Los circuitos judiciales se dividen entre el menor número posible de fracciones.
3. En 17 entidades se eligen todos los cargos por circuito judicial. En el resto de entidades se divide en 2 y hasta 11 fracciones, las cuales se denominan distritos judiciales electorales.

Criterio 2. Distribución de Especialidades:

1. Se da prioridad para que toda la ciudadanía elija al menos un cargo en materia penal. Dar a toda la ciudadanía la oportunidad de elegir representantes en esta materia asegura que todas las regiones del país cuenten con representación penal adecuada, fortaleciendo la confianza en el sistema judicial, además, se evita la concentración de juzgadores penales en ciertas regiones, promoviendo una distribución equitativa que responda a las necesidades de cada distrito judicial y ayuda a mitigar riesgos de seguridad asociados con la concentración de competencias en una sola demarcación, como posibles presiones externas, amenazas, o vulnerabilidades institucionales.
2. En cada distrito judicial electoral la ciudadanía podrá votar por el mayor número de especialidades posible, es decir, los circuitos judiciales se deben dividir entre el menor número posible de fracciones, con las siguientes finalidades:
 - Diversificar las competencias para fortalecer el acceso de la ciudadanía a juzgadores especializados en un rango amplio de asuntos legales.

- Al permitir que las boletas incluyan opciones de múltiples especialidades, se garantiza que los votantes puedan expresar sus preferencias en una variedad de materias jurídicas, respetando el principio de igualdad del voto.
3. En el caso de los circuitos judiciales con 10 cargos o menos, se elegirán todos los cargos por circuito judicial, con excepción del Circuito de Morelos, en donde, con la finalidad de homologar la división para jueces de distrito y magistrados de circuito, se consideró dividir en dos distritos judiciales electorales el circuito, el cual cuenta con 10 cargos de jueces.
 4. En lo que respecta a los circuitos Judiciales con más de 10 cargos, éstos se dividirían en fracciones o subcircuitos, con excepción del Circuito de Chiapas, en donde, con la finalidad de homologar la división para jueces de distrito y magistrados de circuito, se consideró no dividir el Circuito, el cual cuenta con 11 cargos de Jueces.

Criterio 3. Elección de máximo 5 mujeres y 5 hombres:

1. Para la elección de Magistradas y Magistrados de circuito y Jueces de Distrito, este escenario busca que el máximo de cargos a elegir por boleta se aproxime lo más posible a 10.
2. Se debe privilegiar que, en cada Circuito o Distrito Judicial en su caso, se elijan hasta 5 mujeres y 5 hombres por cada boleta.

Criterio 4. Circuitos Judiciales que comparten entidades:

Los Circuitos Judiciales corresponden con las entidades federativas, con excepción de los siguientes casos:

1. Baja California, Circuito Judicial XV, donde además de contar con el territorio de la entidad cuenta como parte

del Circuito al municipio de San Luis Río Colorado de la entidad de Sonora.

2. Coahuila, Circuito Judicial VIII, donde además de los municipios de la entidad también cuenta con el territorio de los siguientes municipios de la entidad de Durango: General Simón Bolívar, Gómez Palacio, Lerdo, Mapimí, Nazas, San Juan de Guadalupe, San Luis del Cordero, San Pedro del Gallo y Tlahualilo.
3. Tabasco, Circuito Judicial X, donde además de contar con los municipios de la entidad se conforma con los municipios de Acayucan, Agua Dulce, Coatzacoalcos, Cosoleacaque, Chinameca, Hidalgotitlán, Ixhuatlán del Sureste, Jáltipan, Jesús Carranza, Las Choapas, Mecayapan, Minatitlán, Moloacán, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Oluta, Oteapan, Pajapan, San Juan Evangelista, Sayula de Alemán, Soconusco, Soteapan, Tatahuicapan de Juárez, Texistepec, Uxpanapa y Zaragoza del estado de Veracruz.
4. Sinaloa Circuito, Judicial XII, donde además de los municipios de la entidad cuenta también con el archipiélago de las islas Marías, pertenecientes a la entidad de Nayarit.
5. Para estos cuatro casos los municipios de las entidades adyacentes se contabilizarán como parte de los distritos de las entidades que los contienen, advirtiéndose que en el caso de Tabasco adquirirá dos distritos electorales federales de la entidad de Veracruz, por lo que contará con 8 distritos electorales en lugar de 6, mientras que Veracruz, en lugar de 19 distritos electorales federales contará con 17, exclusivamente para la elección del Poder Judicial de la Federación.
6. Las partes proporcionales de distritos en Durango, Sonora y Veracruz deberán considerarse distritos completos sin los municipios que pertenecen en su caso a los

Circuitos de Baja California, Coahuila y Tabasco; es relevante mencionar que en el archipiélago de las Islas Marías no existen electores, por lo que no habría una afectación al Circuito Judicial XXIV de Nayarit.

En la práctica, esto se ha reducido a la conformación de listas con nombres de candidatos para ocupar vacantes por cada uno los órganos jurisdiccionales que las tienen, pero sin especificar en cuál, dentro de cada uno de los 32 circuitos judiciales, sobre una base geográfica y demográfica claramente incompatible. Como ha escrito algún estudioso: “cuando menos en este proceso electoral el voto ya no será universal, igual y directo, así como que varios juzgadores serán determinados por un porcentaje mínimo de electores en comparación con las implicaciones nacionales de dichos cargos y bajo riesgos democráticos sumamente altos”.⁶ Importa destacar que en la autoridad electoral no contempló la existencia de los Plenos Regionales.

La razón está en que en los transitorios del decreto de la “reforma judicial” publicado el 15 de septiembre de 2024, no se hizo ninguna salvedad sobre los Plenos Regionales, que deben ser integrados por personas que tengan el carácter de magistrado de circuito. Lo lógico, dada la premisa de la reforma, habría sido establecer la votación popular para que los ciudadanos escogieran a los integrantes de estos órganos (pues se vota a ministros, magistrados

⁶ Zepeda Celis, Alonso, “La clave de la elección del Poder Judicial: la asignación de cargos por distritos”, en López Noriega, Saúl y Javier Martín Reyes, *op. cit.*, pp. 52 a 61.

electorales, magistrados de circuito, jueces de distrito y hasta a los miembros del Tribunal de Disciplina).

El vacío fue llenado por la vigente LOPJF, publicada en el *Diario Oficial* del 20 de diciembre de 2024 y en vigor al día siguiente.

En el artículo 38 de la LOPJF se previene que quien va a designar a los integrantes de los Plenos será el Órgano de Administración Judicial (OAJ).

Esta sola regla distorsiona las bases de las que partió la “reforma judicial”, pues resulta que los Plenos Regionales, depositarios del poder judicial, integrados por magistrados o magistradas de circuito y con la importantísima función de unificar la jurisprudencia en todo el país, no serán conformados con personas a las que los ciudadanos hayan votado para ejercer precisamente dicha encomienda constitucional.

Pero más todavía: el mismo precepto introduce otra distorsión al establecer que el OAJ escogerá a los integrantes de los Plenos “de entre las personas que hubiesen obtenido la mayor votación en los cargos de Magistrada y Magistrado de Circuito en la elección que corresponde”.

Fácilmente se advierte el gazapo: el OAJ mete la mano en la votación popular, puesto que los ciudadanos votan por personas específicas para ocupar una plaza vacante dentro de un tribunal de circuito en concreto, y esta voluntad popular no será respetada por injerencia de un órgano administrativo (cuyos miembros no son nombrados a través de elecciones, valga aclarar),⁷ en la medida de que,

⁷ Artículo 100 constitucional, párrafo trece: “El Pleno del órgano de administración judicial se integrará por cinco personas que durarán en su

al designarlas para integrar los Plenos, dichas personas no van a ocupar el cargo por el que contendieron ni por el que resultaron electas por decisión ciudadana.

Un problema adicional es que la LOPJF no clarifica qué es votación mayoritaria —“de entre las personas que hubiesen obtenido la mayor votación en los cargos de Magistrada y Magistrado de Circuito en la elección que corresponde”—, pues las votaciones para magistrado de circuito se hacen por distritos electorales judiciales (cuyos respectivos padrones son diversos), de modo que surge la duda de si se deben comparar las votaciones dadas en todos los distritos del país o sólo en las que el padrón de votantes sea equivalente o mayor a un cierto número de ciudadanos; en los distritos de la región norte y en los de la región sur; en las referidas a tribunales mixtos o especializados; en las que haya habido mayor afluencia de votantes, etcétera...

Para acabar de embrollar las cosas (de acuerdo con la lógica de la “reforma judicial”), en el segundo párrafo del artículo 38 de la LOPJF se introduce otra regla que también distorsiona la idea de que son los ciudadanos los que eligen: “Para suplir a la Magistrada o Magistrado de Circuito designado para integrar el Pleno Regional, ocupará su lugar la persona del mismo género que haya obtenido un segundo lugar en el número de votos en la elección para ese cargo”. ¡Así que una persona que no obtuvo la mayoría

encargo seis años improrrogables, de las cuales una será designada por el Poder Ejecutivo, por conducto de la persona titular de la Presidencia de la República; uno por el Senado de la República mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes; y tres por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con mayoría de seis votos [...]”.

en la contienda por la vacante de un cierto tribunal de circuito, sino que fue superada por otra, acabará ejerciendo el cargo si es que la vencedora, por haber obtenido las más altas votaciones, es designada por el OAJ para integrar alguno de los Plenos! Menudo respeto a la voluntad del pueblo...

A esto cabe agregar lo que dice el artículo séptimo transitorio del decreto de creación de la actual LOPJF, que reitera esa falta de congruencia con los postulados de la “reforma judicial” de que sea el pueblo bueno y sabio el que elija a la totalidad de sus nuevos juzgadores:

Séptimo. Los Plenos Regionales y los Plenos Regionales especializados seguirán en funcionamiento conforme a su competencia, hasta que las personas juzgadoras electas en el proceso de elección del 2025 tomen protesta. Con posterioridad, el Órgano de Administración Judicial designará a las y los integrantes de la totalidad de los Plenos Regionales, de entre las personas que hubiesen obtenido mayor votación en el proceso de elección judicial 2024-2025. En el caso de los Plenos Regionales especializados las Magistradas o Magistrados deberán ser seleccionados conforme a la especialización para la cual fueron elegidos.

Las vacantes que se generen a partir de la elección de las y los Magistrados que integrarán los Plenos Regionales se ocuparán por las personas que hayan obtenido el segundo lugar de la votación que corresponda, según el año de su elección.

Como se dijo líneas atrás: la importancia de los Plenos Regionales es extrema, dada su función central de uniformar la jurisprudencia obligatoria en materia de legalidad en su respectiva región (lo cual ya no corresponderá

a la Suprema Corte, salvo en contadas ocasiones). Al margen de que no se establecieron ciertas condiciones personales de sus futuros integrantes (parecen muy necesarias la experiencia judicial y el conocimiento de los precedentes), resulta que no serán electos por el pueblo, al que, según los defensores de la “reforma judicial”, corresponde directamente elegir a quienes imparten justicia.

