



S E S I Ó N P Ú B L I C A N Ú M . 5 8
O R D I N A R I A

JUEVES 22 DE JUNIO DE 2017

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cuarenta y seis minutos del jueves veintidós de junio de dos mil diecisiete, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I. y Javier Laynez Potisek.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número cincuenta y siete ordinaria, celebrada el martes veinte de junio del año en curso.

Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del jueves veintidós de junio de dos mil diecisiete:

**I. 99/2016
y Ac.
104/2016**

Acción de inconstitucionalidad 99/2016 y acumulada 104/2016, promovidas por los Partidos Políticos MORENA y de la Revolución Democrática, demandando la invalidez del “Decreto por el que se reforma el artículo Cuarto de las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado el 1o. de julio de 2008”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de noviembre de dos mil dieciséis. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se propuso: *“PRIMERO. Son parcialmente procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016. SEGUNDO. Se sobresee la acción por lo que hace a los artículos primero y segundo transitorios del ‘Decreto por el que se reforma el artículo Cuarto de las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del ‘Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral’, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de julio de 2008”, publicado el tres de noviembre de dos*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

mil dieciséis, en términos del apartado III de la presente ejecutoria. TERCERO. Se declara la invalidez del artículo único del “Decreto por el que se reforma el artículo Cuarto de las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del ‘Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado el 1o. de julio de 2008”, publicado el tres de noviembre de dos mil dieciséis, en los términos precisados en el apartado VIII de la presente ejecutoria; en la inteligencia de que tal declaratoria de invalidez surtirá sus efectos cuando se notifiquen estos puntos resolutivos, respectivamente, al Poder Ejecutivo Federal y a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena precisó que el asunto se circunscribe a estudiar la constitucionalidad del artículo único del decreto impugnado, no al análisis de la elección de los magistrados electorales, efectuada el veinte de noviembre de dos mil dieciséis por el Senado de la República ni las normas que la fundamentaron, ya que tales aspectos gozan de presunción de constitucionalidad y legitimidad democrática.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presentó el apartado VII, relativo al estudio de fondo. El proyecto propone, por un lado, declarar la invalidez del artículo único del decreto reclamado.

Recapituló que el primer concepto de invalidez giró en torno a que se transgrede el artículo 99 constitucional y los principios de seguridad jurídica, irretroactividad de la ley, de división de poderes y acceso a la justicia, en su vertiente de independencia judicial, en tanto que el veinte de octubre de dos mil dieciséis el Senado de la República eligió a los siete magistrados para la Sala Superior, con la peculiaridad de que se especificaron los períodos de mandato para cada uno de ellos, y rindieron la protesta constitucional correspondiente; no obstante, el tres de noviembre siguiente se emitió la norma reclamada, la cual prorrogó de manera automática los períodos de mandato de cuatro de ellos, los que rindieron nuevamente protesta, por lo que ello implica una indebida arrogación de competencias constitucionales del Congreso de la Unión para intervenir en el procedimiento de elección de los integrantes de la Sala Superior.

Agregó que el artículo 99 constitucional sólo otorga al legislador secundario la facultad legislativa para regular el escalonamiento de esos magistrados en un modelo de transición porque, de lo contrario, se permitiría que las condiciones de sus encargos, una vez elegidos, pudieran ser alteradas por la mayoría simple de las Cámaras del Congreso de la Unión, cuando en la realidad deben ser



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

valoradas, en última instancia, por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado.

Indicó que el segundo concepto de invalidez radicó en la violación a los principios de división de poderes y acceso a la justicia, en su vertiente de independencia judicial, haciendo una relatoría de lo resuelto por esta Suprema Corte y la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los referidos principios, en la inteligencia de que, al modificarse la temporalidad del encargo de esos magistrados, prevista en el antiguo artículo transitorio cuarto, se transgredieron las garantías de nombramiento, inamovilidad y estabilidad judicial.

El proyecto determina que es criterio de esta Suprema Corte, del derecho internacional y comparado que una persona detenta el cargo como juzgador desde que se perfecciona el acto de designación y toma protesta del cargo, refiriendo a que, desde la sentencia del caso “Marbury v. Madison” de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, se sostuvo que la elección como juez se perfecciona desde el acto mismo de designación, conclusión que suscribió este Tribunal Pleno al resolverse la controversia constitucional 1/2005, enfatizando que, a partir de una interpretación de los principios de división de poderes e independencia judicial, desde el acto de designación y la correspondiente toma de protesta los jueces tienen derecho a que no se les modifique la especificación del tiempo en el



encargo, bajo la mera excusa de que no habían iniciado formalmente sus labores.

Concluyó que a partir de la toma de protesta de las personas designadas se les considera como magistrados electorales, por lo que deben de contar con todas las garantías que los protejan contra presiones externas que pueden mermar su independencia judicial, es decir, las condiciones de su nombramiento son indisponibles para el legislador secundario, por lo que se presentó una violación constitucional a partir de la modificación del plazo, aun cuando representa un supuesto beneficio para los magistrados.

En cuanto a este último argumento de las autoridades responsables, el proyecto las rechaza, en tanto que no puede verse la reforma legislativa como un aspecto meramente patrimonial, pues supondría que la magistratura es sólo un derecho adquirido por su titular; sin embargo, la Constitución concibe a la magistratura como un órgano de Estado, el cual debe caracterizarse, entre otros aspectos, por administrar justicia electoral, por lo que el órgano es independiente de su titular, por lo que los nombramientos deben mantenerse inmodificables con posterioridad a su designación. En segundo lugar, el alegato de un supuesto beneficio parte de una premisa incorrecta respecto a la individualización del sujeto destinatario del probable perjuicio de la medida, ya que, aunque sea relevante esa perspectiva



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

personal, el destinatario y los posibles efectos adversos de la reforma repercuten en la sociedad y el potencial justiciable.

Por tanto, el proyecto propone declarar la invalidez del artículo único del decreto reclamado. Recalcó que esta declaratoria pretende eliminar cualquier elemento normativo posterior a la designación de los magistrados que pueda influir o poner en duda su independencia judicial. Subrayó que, si la inconstitucionalidad radica en una violación a los principios de irretroactividad y seguridad jurídica, y haciendo uso de la teoría de los componentes de la norma, se sostiene que, al eliminarse el precepto reclamado, se combate la incertidumbre jurídica provocada por el legislador secundario con el decreto reclamado, pues trastocó la efectividad del escalonamiento y de su armonización con los procesos electorales, en detrimento de lo dispuesto por el artículo 99, párrafo noveno, constitucional, en cuyo procedimiento de reforma afirmó la Cámara de Senadores que “Suscribimos lo manifestado en la exposición de motivos de la Iniciativa bajo estudio [...] hacer posible la renovación escalonada [de los magistrados], en armonía con la periodicidad de los comicios federales”.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó de acuerdo con el sentido del proyecto, pero estimó que el concepto de invalidez que resulta fundado y suficiente es el esgrimido en relación con la violación del artículo 99 constitucional, pues el procedimiento de elección de magistrados electorales se había agotado con la aplicación, en la anterior designación,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

de los artículos 99 constitucional, 189 y transitorio cuarto, fracción II, de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de primero de julio de dos mil ocho, en los que se establecieron los términos para el escalonamiento de los magistrados que iniciarían su período de encargo el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, lo cual se concretó con la elección y toma de protesta constitucional de veinte de octubre de dos mil dieciséis, en términos del diverso numeral 128 constitucional.

Por tanto, valoró que todo acto posterior no depende de la voluntad de ningún otro órgano ordinario del Estado, es decir, una vez agotado este procedimiento y elegidos y protestados los magistrados de la Sala Superior, si se reformó el artículo transitorio cuarto para cambiar la duración del cargo de cuatro de los siete magistrados que iniciaron su mandato y determinar el artículo transitorio segundo del decreto reclamado que "A la entrada en vigor del presente Decreto, la Cámara de Senadores realizará, durante la presente Legislatura, las acciones necesarias para dar cumplimiento al mismo en relación con los dos magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, electos el 20 de octubre de 2016 y cuyo mandato concluirá el 31 de octubre de 2019 y de los dos magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, electos en esa misma fecha y cuyo mandato concluirá el 31 de octubre de 2022. Las acciones deberán de incluir la correspondiente toma de protesta para el desempeño del cargo con su nueva



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

duración. El Senado de la República emitirá una declaración para la aplicación del presente Decreto una vez publicado”, entonces el Congreso de la Unión no podía reformar un artículo transitorio ya aplicado y, con ello, desintegrar al órgano que ya había sido constitucionalmente integrado.

Puntualizó que, si bien el decreto impugnado reformó únicamente un artículo transitorio, la violación al artículo 99 constitucional es patente, pues la única manera de desintegrar a ese órgano constitucional, una vez agotado su proceso de designación, era modificando la propia Constitución.

Advirtió que, de convalidar la reforma en cuestión, esta Suprema Corte avalaría la posibilidad de que un órgano legislativo ordinario determinara las condiciones de ejercicio de un órgano constitucionalmente establecido. Estimó que también resultan interesantes los argumentos de división de poderes y de retroactividad, pero no son decisivos para llegar al resultado del proyecto, por lo que se reservará un voto concurrente.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que el asunto no cuestiona la honorabilidad personal de los magistrados a quienes se les prorrogó el nombramiento con el decreto impugnado, sino que, desde un punto de vista institucional y estructural, analiza si es válido que los plazos de nombramiento de magistrados electos sean modificados mediante una ley del Congreso de la Unión, o si, por el contrario, el principio de independencia judicial impide que



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

dicho Congreso incida directamente en esos plazos para evitar una apariencia de manipulación en perjuicio del Poder Judicial.

Compartió el proyecto que declara la invalidez del decreto impugnado. Precisó que la resolución del asunto debe tomar en cuenta la interpretación de ese decreto y de la función normativa que guarda respecto: 1) de las normas constitucionales y legales que rigen la elección de magistrados electorales, 2) el régimen transitorio previsto en el artículo transitorio cuarto de la reforma de primero de julio de dos mil ocho a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 3) el procedimiento de elección de magistrados electorales llevado a cabo con la intervención de la Suprema Corte y el Senado, y 4) la toma de protesta de veinte de octubre de dos mil dieciséis con la que concluyó dicho procedimiento.

Consideró que el decreto impugnado no tiende a modificar el régimen transitorio y el escalonamiento de los magistrados como compete al Congreso de la Unión en términos del artículo 99 constitucional, sino que es una norma legal que estableció los términos del nombramiento de cuatro magistrados, sin pasar por el procedimiento de designación previsto en dicho artículo 99, que prevé que debe darse por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta de esta Suprema Corte de Justicia.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Subrayó que lo viola el artículo 99 constitucional porque, por un lado, los nombramientos originales se llevaron a cabo sobre esa base constitucional y se concluyeron conforme a ella y, por otro lado, modificar a *posteriori* la duración de dichos nombramientos equivale a modificarlos por ley y no mediante el procedimiento constitucional previsto para ello. Asimismo, la Constitución faculta al Congreso de la Unión para establecer las reglas y los procedimientos tendientes a la designación de los magistrados electorales, así como las reglas particulares conforme a las cuales se aseguraría el escalonamiento, pero de ninguna manera lo autoriza a legislar respecto de nombramientos ya realizados ni a modificarlos.

Con ello, concluyó que los magistrados que actualmente ejercen su encargo en términos del decreto impugnado no rindieron protesta como consecuencia del procedimiento constitucional de designación y el régimen de transición respectivo, por lo que existe una violación al mismo, además de contravenir el artículo 13 constitucional porque, a través del decreto impugnado, no se modificaron las reglas y procedimientos del escalonamiento para casos futuros —pues siguen siendo las de los artículos 99 constitucional y el 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación—, sino sólo para cuatro nombramientos identificables, esto es, regula una situación particular y concreta, sin que ello responda al ejercicio de alguna competencia prevista en la Constitución, por lo que se trata de una ley privativa.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Valoró que, independientemente del concepto de leyes privativas, en un contexto institucional se debe proyectar cómo una norma que pretende alterar las condiciones bajo las cuales deben desempeñar su cargo los miembros de un órgano produce efectos en la independencia del órgano. En ese punto, concordó con el proyecto en que se violó el principio de independencia judicial porque, a través de una ley privativa y en contravención al procedimiento de nombramiento del artículo 99 constitucional, el Congreso de la Unión alteró los términos de las designaciones realizadas conforme a un régimen transitorio que tardó nueve años en diseñarse e implementarse, al margen de las intenciones que haya podido tener el decreto en cuestión, en tanto que constituyó una intromisión externa que se presta a suspicacias y, en tal sentido, genera una apariencia de falta de independencia.

Observó que el proyecto expone los precedentes de este Tribunal Pleno y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de independencia judicial, de la cual deriva la exigencia de dotar de certidumbre a los procedimientos de designación y de proscribir la discrecionalidad de los órganos políticos en dichos procedimientos, lo que se logra mediante procesos de nombramiento objetivos, llevados a cabo conforme a normas preestablecidas, no posteriores al perfeccionamiento del nombramiento. En el caso, si bien la prórroga del nombramiento de los magistrados se pretendió justificar con argumentos que hubieran sido atendibles, para salvaguardar



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

su independencia era imprescindible que las condiciones de su nombramiento se establecieran de manera previa a la designación, a fin de que la actuación de esta Suprema Corte y del Senado se desplegara conforme a esas normas generales, impersonales y abstractas, no mediante leyes privativas que modifican *ex post* los actos emitidos por los órganos competentes.

Añadió que el decreto impugnado es retroactivo, en perjuicio del principio de seguridad jurídica tratándose de la independencia de los órganos jurisdiccionales, ya que modifica situaciones de hecho producidas al amparo de una norma anterior, y si bien aún no se agotaban todas las consecuencias de la norma originaria, constituía legislación previa, por lo que los efectos al pasado de la nueva norma contravienen el principio de certeza que debe regir en las designaciones de los juzgadores para salvaguardar su independencia judicial. Subrayó que, además, la esencia del principio de certeza en materia electoral es que las reglas del juego estén claras desde antes de su aplicación y, tratándose de la conformación de los órganos jurisdiccionales encargados de velar por la aplicación de dichas reglas, ello exige como mínimo que las designaciones se realicen conforme a normas previamente establecidas y que no puedan ser modificadas a través de leyes privativas que actúen retroactivamente sobre situaciones definidas en términos de la aplicación de normas previas.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Por las razones anteriores, anunció voto por la invalidez del decreto impugnado.

El señor Ministro Medina Mora I. se inclinó en contra del proyecto porque, de conformidad con el artículo transitorio cuarto de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de primero de julio del dos mil ocho: “Para efectos del escalonamiento en la elección de los magistrados de la Sala Superior establecido en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estará a lo siguiente: [...] II. A más tardar el 30 de octubre de 2016, la Cámara de Senadores elegirá a siete nuevos magistrados electorales de la Sala Superior que iniciarán su mandato el 4 de noviembre de 2016; dos de ellos concluirán su mandato el 31 de octubre de 2019, dos más el 31 de octubre de 2022 y los tres restantes el 31 de octubre de 2025”, por lo que los períodos de duración en el cargo fueron modificados antes de que se iniciaran.

Precisó que el criterio establecido en la acción de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006 consiste en que no es posible prorrogar un mandato de cargo de elección popular que ha sido conferido únicamente por un tiempo determinado, aún y cuando existiera una justificación que pudiera ser razonable. Explicó que ello responde a la condición de integración democrática de todos los órganos: que todas las personas tienen la posibilidad de votar por alguien que pretende seguir en su cargo, pero los órganos que generan reformas que los



afectan directamente no pueden beneficiarse de las mismas, es decir, no se puede prorrogar su mandato una vez que ejercen la función pública, pero sí antes de que esto suceda.

Señaló que la temporalidad de un cargo empieza al momento en que se asume, y que si un cargo aún no se encuentra vacante, no es posible considerar que pueda ser ocupado. Ese es el sistema de los artículos 98 y 99 constitucionales para la designación y vacancias de los magistrados de la Sala Superior. Agregó que sus designaciones pueden ser previas o posteriores a que el cargo sea desocupado. Puntualizó que la protesta del cargo es el acto mediante el cual se confiere dicho cargo, sin que signifique que la persona ya lo asumió y que, por tanto, puede ejercer su potestad constitucional, sino hasta que el cargo sea desocupado.

Aclaró que en el caso “Marbury v. Madison” se determinó que el cargo se ejercía desde la designación, pero su contexto era que el cargo no estaba ocupado, por lo que no se analizó la colisión entre alguien que ocupa un cargo y alguien que no lo ocupa y que está nombrado para hacerlo. En el caso concreto, si bien el nombramiento de magistrados se verificó el día veinte de octubre del dos mil dieciséis, entraron en funciones hasta el día cuatro de noviembre siguiente, por lo que, si la modificación de los períodos fue el tres de noviembre de dos mil dieciséis y se les tomó protesta el día siguiente —antes de que hayan comenzado su



cargo—, entonces se otorgó una prórroga constitucionalmente válida.

Agregó que la norma impugnada no es violatoria del principio de independencia judicial, sino que es una condición misma para la existencia en un órgano jurisdiccional terminal. Refirió que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver los casos “Reverón Trujillo Vs. Venezuela” y “Tribunal Constitucional Vs. Perú”, determinó que los funcionarios públicos judiciales deben contar con garantías institucionales reforzadas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, y que estas condiciones de autonomía se deben garantizar para evitar posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos, lo que se logra, entre otras medidas, mediante el establecimiento de la garantía de inamovilidad o duración mínima en el cargo, como medio para evitar presiones externas.

Recordó que, siguiendo la racionalidad de dicha Corte Interamericana, este Tribunal Pleno ha considerado que la estabilidad es una garantía de independencia en el ejercicio de la magistratura, cuya existencia obedece a la necesidad de asegurar a los juzgadores una condición de previsibilidad en términos de su permanencia en el cargo, a efecto de que no exista amenaza o temor de ser afectado en el ejercicio de sus funciones de manera arbitraria como represalia por las decisiones jurisdiccionales que deben adoptar. Asimismo, ha estimado que la inmovilidad en el cargo incluye la necesidad



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

de prever períodos de designación lo suficientemente largos para garantizar el correcto desempeño de la función y, por tanto, debe tener una duración mínima dentro de parámetros racionales para garantizar su independencia, ya que la falta de este mínimo constituye una afrenta a la independencia del órgano jurisdiccional, puesto que se le deja en una situación de desprotección.

En el caso, valoró que la modificación de los plazos, conforme a la norma reformada, fue promulgada en tiempo y forma, esto es, antes de que los cargos de los magistrados empezaran su vigencia, aun cuando se perfeccionaran los elementos de elección, designación y protesta, lo cual no puede tener efectos en un cargo que está ocupado y que no ha iniciado su período de desempeño, además de que persigue el fin constitucionalmente válido y deseable de que los funcionarios encargados de administrar justicia electoral y calificar en definitiva las elecciones federales tengan garantías institucionales suficientes para ejercer sus funciones en condiciones idóneas, por lo que, en consecuencia, estará en contra del proyecto y por la validez de la norma combatida.

El señor Ministro Laynez Potisek se manifestó en contra del proyecto recapituló que el artículo 99 constitucional prevé que “Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley”, por lo que consideró que las reglas del escalonamiento y del procedimiento correspondía señalarlas al Congreso de la Unión, no al Senado de la República de manera separada, siendo que éste participó en la propia reforma y toma de protesta de los nuevos períodos, conforme al artículo 72 constitucional.

Aclaró que, conforme al citado artículo 99, el Senado valora: 1) el requisito formal de que las ternas provengan de esta Suprema Corte, 2) los requisitos de idoneidad de los candidatos, y 3) los propios procedimientos internos del Senado, por ejemplo, comparecencias, consultas, revisión del desempeño de los candidatos, y el voto calificado de dos terceras partes de sus miembros presentes. Por tanto, estimó que el Senado no valora ni toma su decisión en función de la duración de los diferentes períodos o plazos, sino que todos los candidatos deben acreditar las competencias para desempeñar el cargo, sea por el período que fuere. En ese tenor, consideró que la reforma en estudio no significa una intromisión de competencias constitucionales del Senado y, en consecuencia, quienes fueron designados por el mayor número de años no se consideraron más aptos o afines a tal o cual partido.

Reconoció que la reforma señala que, al aprobar los nombramientos, el Senado deberá indicar el período de mandato que corresponda a cada magistrado; no obstante,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ello es porque, de acuerdo con el artículo 99 constitucional, si no hubiera esta previsión, surgiría la duda a quién le corresponde cubrir cada uno de los períodos, mas no significa una valoración en la designación de los magistrados.

Advirtió que el proyecto se construyó en términos absolutos en el sentido de que no debe aceptarse la modificación de la duración de un cargo en un escalonamiento porque, de lo contrario, se vulneraría la autonomía e independencia de los magistrados; sin embargo, estimó que dicha vulneración dependerá de cada caso. En lugar de ello, valoró que este Tribunal Pleno debe analizar: 1) si se respetó el límite máximo previsto en la Constitución, 2) si la reforma produce o no distorsiones respecto de los demás miembros del órgano, 3) si la reforma no redujo los plazos ni alteró las condiciones del desempeño en el ejercicio de la función, y 4) si se cumple o no el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso "Herrera Ulloa Vs. Costa Rica": el derecho a un juez independiente no sólo exige una efectiva independencia sino también una apariencia de independencia, refiriéndose a la inamovilidad del cargo, puesto que la libre remoción fomenta la duda objetiva del juzgador sobre la posibilidad de ejercer el cargo ante el temor de represalias.

Concordó en que no toda reforma, por el sólo hecho de respetar dichos parámetros, es constitucionalmente válida;



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

pero, en el caso concreto, la modificación al escalonamiento se dio antes de que los magistrados iniciaran el ejercicio de sus funciones, a saber, el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis.

Reconoció que el proyecto es abundante en precedentes y jurisprudencias de este Tribunal Pleno, de las que se desprenden, a partir del estudio de la autonomía e independencia judicial, la no intromisión de otros poderes, mediante garantías mínimas, mecanismos de designación específico, preestablecimiento de la duración del cargo y no disminución de remuneraciones, entre otros aspectos. Al respecto, valoró que la reforma impugnada no vulnera ninguno de estos conceptos.

Se apartó también del proyecto en lo referente al estudio de la retroactividad de la reforma, puesto que, para ello, debe acreditarse un perjuicio. Observó que, de las argumentaciones vertidas por los señores Ministros, no compartió que el perjuicio se actualice con la vulneración de la independencia judicial.

Recapituló que, en este asunto, en primer lugar, la reforma se suscitó antes del inicio del período previsto, en segundo lugar, no provocó ninguna distribución frente a los demás magistrados ya nombrados, sino que se les respetó su plazo y, en tercer lugar, se cumplieron los demás requisitos constitucionales, como el voto de las dos terceras partes del Senado. Por estas razones, calificó esta reforma



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

de constitucional y, por lo tanto, votará en contra del proyecto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo difirió del proyecto. Recapituló los cuatro apartados por los que la propuesta concluye con la invalidez de la norma y emitió su criterio al respecto.

En relación con el primer apartado, en cuanto a que el precepto transitorio reformado violó el artículo 99, párrafo décimo primero, constitucional, ya que se atentó contra las reglas y competencias establecidas, en tanto que la prórroga modificó una designación legítima y existente, y que el Senado no diseñó el período que actualmente ordena la norma impugnada, consideró que dicho párrafo décimo primero establece dos principios fundamentales, el primero, que los magistrados de la Sala Superior durarán en su encargo nueve años y, el segundo, que su sustitución deberá ser escalonada, para lo cual remite a la ley secundaria y, por ello, la autoridad competente expidió la norma respectiva antes de que tomaran posesión de su encargo y empezaran a desempeñarlo.

En cuanto a la toma de protesta, recordó un precedente de esta Suprema Corte en el que se planteó el problema de que los magistrados de las Salas Regionales se consideraban en funciones sólo durante un proceso electoral y, cuando no hubiera proceso electoral, no estarían en funciones; y se resolvió que debían ser magistrados durante todo el lapso de su nombramiento, no sólo durante los



procesos electorales, y a partir de la toma de protesta del cargo, pero se trataba de plazas vacantes.

En el caso, a los magistrados designados se les tomó protesta del cargo, y la entrada en funciones está condicionada a que las plazas estén vacantes, por lo que los efectos de esa protesta deben darse una vez vacante la plaza, no antes porque, inclusive, varios de los nombrados tenían otros cargos públicos. Por ello, independientemente de los años previstos para su prórroga, estimó que lo importante es que se respetó el principio del artículo 99, concerniente al escalonamiento en la sustitución o sucesión de los magistrados.

Por lo que ve a la conclusión de que el Senado no fue el que los designó en ese cargo por el período que actualmente ordena la norma impugnada; distinguió entre la delegación de la Constitución al legislador secundario para establecer los plazos y la designación de ese cargo por parte del Senado, así, la importancia radica en respetar la directriz constitucional de que los magistrados no pueden exceder de nueve años en el cargo y de que debe ser escalonada su sustitución, por tanto, valoró que la norma impugnada es congruente con estos principios.

En cuanto a la afirmación de que el Congreso se auto otorgó competencias para prorrogar el nombramiento; puntualizó que el Congreso ejerció la facultad prevista expresamente en el artículo 99, párrafo décimo primero, constitucional, estableciendo un transitorio con tres plazos



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

para el escalonamiento y, posteriormente, y antes de que estos magistrados entraran en funciones y asumieran el cargo, modificó estos plazos con la misma facultad, ampliándolos en beneficio o fortaleciendo la independencia judicial, por lo que no hay dicho autootorgamiento de competencias.

Por lo que ve a la afirmación del proyecto de que hubo una intrusión de competencias, en cuanto a que, de consentir la prórroga de los plazos equivaldría a consentir que el legislador secundario modificara el escalonamiento en cualquier momento antes de la finalización del mandato; valoró que sería inaceptable esa modificación una vez asumido el cargo y en su desempeño, pero el caso es que todavía no asumían el cargo los magistrados, aun cuando lo hubieran protestado.

Se separó de la diversa afirmación del proyecto, en el sentido de que el cargo de juzgador se obtiene desde la toma de protesta, ejemplificando que en este Tribunal Pleno toma protesta una gran cantidad de jueces y magistrados, pero pasan muchas semanas o meses para que sean adscritos a un órgano jurisdiccional, asuman y empiecen a ejercer el cargo respectivo.

El segundo apartado, en el que se señala una violación a la división de poderes y a la independencia judicial, al haber una intromisión del legislador en el Poder Judicial, es decir, una vez designados en el cargo los magistrados, el Congreso de la Unión cambió las reglas para ventajas para



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

la persona designada; valoró que no hay intromisión porque la designación se llevó a cabo con el proceso de colaboración que existe entre esos dos poderes federales, además de que no se establece que, una vez señalados los plazos, sean inmodificables o indisponibles, siempre y cuando esa modificación no se dé estando en funciones los designados.

En cuanto a la violación directa a los principios de acceso a la justicia, imparcialidad y división de poderes, en su vertiente de independencia judicial, así como al señalamiento de varios precedentes de esta Suprema Corte para analizar estos principios; consideró que no se violó ninguno de ellos: el de acceso a la justicia, porque la ampliación del plazo no afecta el ejercicio de una función jurisdiccional, el de división de poderes, porque en la designación de estos magistrados intervinieron los dos poderes contemplados en el texto constitucional, y el de independencia judicial, porque la ampliación de un plazo la fortalece, máxime que ese era el fin de la modificación al transitorio impugnado.

Recordó que en la controversia constitucional 9/2004 este Tribunal Pleno resolvió establecer un período razonable para el ejercicio del cargo que garantizara estabilidad, con lo cual estimó que su incremento no afecta *per se* a la independencia.

En cuanto al señalamiento del proyecto de que la reforma cuestionada es inconstitucional porque generó un



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

cambio, una vez otorgados los nombramientos originales, provocando inestabilidad y afectación a las garantías judiciales de nombramiento e inamovilidad, incidiendo en la independencia judicial; valoró que no sucede de ese modo porque el aumento del plazo determinado no genera inestabilidad ni afecta las garantías judiciales, sino que tiende a consolidarlas y fortalecerlas con un nombramiento más estable y amplio.

El tercer apartado, en el que se concluye la violación a los principios de seguridad jurídica e irretroactividad; consideró que no hay tal afectación porque, conforme a las directrices constitucionales, el plazo de duración del cargo no debe exceder de nueve años y debe haber escalonamiento en la sustitución, lo cual se respeta con la norma impugnada, además de que la modificación surte efectos a partir de que empiezan a ejercer su función y no obra hacia el pasado.

El cuarto apartado, atinente a la violación al principio de escalonamiento en la sustitución de los magistrados del Tribunal Electoral; consideró que no se afecta ese principio porque, de la exposición de motivos de la reforma de dos mil ocho, se advierte que el escalonamiento debía armonizarse con los procesos electorales, pero sin referirse a alguno en particular.

Reflexionó que el tema genera debate, pero finalmente esta modificación fue oportuna porque, aunque fue muy cercana a la fecha de entrada en funciones de los



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

magistrados designados, fue antes de tomar posesión del cargo, además de que, lejos de afectar la independencia judicial, su intención era fortalecerla. Por estas razones, no compartió el proyecto.

La señora Ministra Piña Hernández enfatizó que en este asunto no se cuestiona la legitimidad de la Sala Superior ni de quienes la integran, sino la constitucionalidad del decreto impugnado.

Apuntó que el proyecto afirma que el decreto impugnado es inconstitucional porque el Congreso de la Unión se autoadscribió competencias constitucionales que no le correspondían, es decir, al modificar la duración del encargo de cuatro magistrados —previamente electos— invadió la competencia del Senado del artículo 99 constitucional para nombrarlos, esto es, con base en un argumento formal de incompetencia.

Indicó que el artículo 99, párrafo décimo primero, constitucional, establece dos normas de competencia que, para comprenderlas, es necesario tener presente la distinción entre la magistratura, entendida como el entramado jurídico que constituye el cargo o la función pública, y el magistrado, quien ocupa ese cargo en un momento determinado. Así, por una parte, esa norma constitucional confiere al Senado la facultad para elegir, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes y a propuesta de esta Suprema Corte, a los magistrados de la Sala Superior y, por otra parte, atribuye al Congreso de la



Unión la facultad para emitir las reglas y procedimientos necesarios para lograr el escalonamiento en la renovación de ese órgano jurisdiccional, es decir, que definan, en abstracto y de manera previa al proceso de su selección y nombramiento, plazos diferenciados.

En ese tenor, consideró que el decreto impugnado no sólo amplió la duración de esas magistraturas, sino que además determinó cuáles magistrados ocuparían cada una de las magistraturas reconfiguradas, por lo que —en ese último aspecto— invadió la competencia exclusiva del Senado para elegir a los magistrados que integrarán la Sala Superior y adscribir a cada uno de ellos a una magistratura o cargo con un período predeterminado por la ley, además de que se violó el principio de independencia judicial, que tiene carácter bifronte: 1) es una exigencia derivada del derecho humano a la tutela jurisdiccional efectiva, y 2) tiene una dimensión institucional, pues exige que el diseño del Poder Judicial, entendido como instrumento de garantía de los derechos fundamentales, reúna ciertos rasgos, como una duración razonable del cargo, la estabilidad e inamovilidad de los titulares y el autogobierno de los jueces, entre otros.

Explicó que el principio de independencia protege tanto la legalidad de las decisiones judiciales como su credibilidad, en tanto que no existan elementos para dudar de que los jueces decidirán motivados sólo por respeto al derecho y no por influencias extrañas. Así, este principio puede ser vulnerado de distintas maneras, por ejemplo, cuando el juez



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

cede a influencias extraprocesales. En el caso concreto, el decreto impugnado transgrede ese principio porque, aunque a primera vista el aumento de la duración del encargo de cuatro magistrados podría considerarse compatible con el principio de independencia, un análisis más riguroso permite advertir que viola exigencias fundamentales del principio de independencia judicial, esto es, en primer lugar, la garantía de estabilidad en el cargo, inherente a la idea de independencia judicial, puesto que ya habían sido elegidos por el Senado para determinados períodos, por lo que, de aceptarse esto, el Congreso estaría facultado para modificar, en cualquier momento, la duración del encargo de los titulares de otro Poder del Estado.

Por lo tanto, se manifestó con el sentido del proyecto, apartándose de algunas consideraciones.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales decretó un receso a las trece horas con quince minutos y reanudó la sesión a las trece horas con cincuenta y un minutos.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena sostuvo el proyecto en sus términos. Acotó que la discusión de esta sesión se resume a la pregunta: ¿cuándo adquieren los jueces las protecciones constitucionales que debe de tener cualquier juzgador, desde el momento que empieza a ejercer sus funciones o desde el momento en que es nombrado? Al respecto, observó posturas que posicionaron hacia una y otra respuesta.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Reafirmó que se debe tomar en cuenta el momento en que se toma la protesta porque: 1) el nombramiento no es una cuestión fáctica, sino normativa, como lo contempló John Marshall en la sentencia invocada, pues no depende de la existencia de una vacante o de cuándo va a empezar a sentarse en su lugar y a ejercer sus funciones, 2) las protecciones existen desde el momento que se toma protesta hasta que se empieza a ejercer las funciones, es decir, en su período de mayor debilidad, y 3) se debe resolver el problema desde una óptica normativa, no fáctica.

Por eso, concluyó que las protecciones de los magistrados inician desde el momento en que toman la protesta y no desde que fácticamente existe una vacante.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales prorrogó la discusión del asunto para una próxima sesión, por lo que deberá permanecer en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cincuenta y siete minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública en la que se aprobarán a seis candidatos a magistrados de Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, a continuación, a la sesión pública ordinaria, que se celebrarán el lunes veintiséis de junio del año en curso, a la hora de costumbre.



Sesión Pública Núm. 58

Jueves 22 de junio de 2017

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.



[Handwritten signatures in blue ink]



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN