

ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y
SU ACUMULADA 104/2016
PROMOVENTES: MOVIMIENTO
REGENERACIÓN NACIONAL Y
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
ENCARGADA DEL ENGROSE: MINISTRA MARGARITA BEATRIZ
LUNA RAMOS
SECRETARIO ALFREDO VILLEDA AYALA

Vo. Bo.
MINISTRA

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al **veintisiete de junio de dos mil diecisiete** emite la siguiente:

Cotejó:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016, promovidas por los partidos políticos Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) y de la Revolución Democrática en contra de un decreto que reformó un precepto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El cinco de noviembre y el dos de diciembre de dos mil dieciséis, por escritos presentados, respectivamente, en el domicilio del autorizado para recibir promociones fuera del horario de labores y en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Andrés Manuel López Obrador, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA, y María Alejandra Barrales Magdaleno, Presidenta Nacional del Partido de la Revolución Democrática, promovieron acciones de inconstitucionalidad en contra de la aprobación, promulgación y publicación de un decreto impreso en el Diario Oficial de la Federación el tres de noviembre de dos mil dieciséis bajo la siguiente denominación:

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.

2. Como su designación lo dice, este decreto impugnado tuvo como objeto reformar la cuarta disposición transitoria de la referida Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la cual establecía el procedimiento de designación y renovación escalonada de los magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que ocuparían el cargo a partir del cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, así como la duración del encargo de manera alternada: dos magistraturas se desempeñarían hasta el treinta y uno de octubre del dos mil diecinueve; dos más hasta el treinta y uno de octubre de dos mil veintidós, y tres hasta la misma fecha pero del año dos mil veinticinco.
3. La modificación de este transitorio, que es lo que ahora se cuestiona, consistió en incorporar un párrafo e incisos a ese precepto transitorio para señalar que las magistraturas de la Sala Superior que iniciaban su mandato el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis y cuyos titulares habían sido designados el veinte de octubre de dos mil dieciséis, desempeñarían su cargo más bien de la manera que sigue: los dos magistrados que fueron elegidos para el periodo que finalizaría en el año dos mil diecinueve, durarían en su encargo hasta el treinta y uno de octubre de dos mil veintitrés; los otros dos magistrados elegidos para el periodo que concluiría en el año dos mil veintidós, su designación se extendería hasta el treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro; mientras que los tres magistrados restantes ejercerían su encargo en los mismos términos de la elección realizada previamente por la Cámara de Senadores; es decir, del cuatro de noviembre de dos mil dieciséis al treinta y uno de octubre de dos mil veinticinco. En el propio decreto se sostuvo que los primeros cuatro magistrados serían convocados nuevamente para

rendir la protesta constitucional y se emitiría la declaración correspondiente.

4. **Antecedentes.** Como hechos notorios, los partidos políticos destacaron en sus demandas que, el trece de noviembre de dos mil siete, se publicó una reforma a la Constitución Federal, entre ellos, a su artículo 99, en la que se determinó, entre otras cuestiones, que los Magistrados de las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los integrantes del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral se elegirían de manera escalonada y periódica, en términos de lo que dispusieran las leyes. En concordancia, el primero de julio de dos mil ocho, se publicó un decreto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, en el que se previó en su disposición cuarta transitoria la detallada renovación escalonada y los periodos de nombramiento de los magistrados.
5. En atención a lo anterior, años más tarde, el veinte de octubre de dos mil dieciséis, fueron elegidos por el Senado de la República los siete magistrados y magistradas de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que ocuparían el cargo desde el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis (a los que se les tomó su protesta), conforme a las reglas vigentes desde el dos mil ocho; sin embargo, refieren los partidos políticos, que el veinticinco de octubre de ese año, un grupo de senadores y senadoras presentaron ante el Pleno de su cámara una iniciativa de reforma a la citada disposición cuarto transitoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ese mismo día, la Mesa Directiva turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos, las cuales emitieron su dictamen el veintiséis de octubre siguiente, el cual fue sometido a discusión y aprobación por el Pleno del Senado el día posterior.

6. Hecho lo anterior, una vez que se envió la minuta a la colegisladora, tras su trámite, el tres de noviembre, el Pleno de la Cámara de Diputados discutió y aprobó el dictamen emitido por la Comisión de Justicia con proyecto de decreto por el que se modificaba el artículo cuarto de las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ese día, en la versión vespertina del Diario Oficial de la Federación, el Poder Ejecutivo Federal publicó el decreto de reformas correspondiente.
7. En consecuencia, aluden los partidos políticos, los cuatro magistrados que vieron modificado su periodo en el encargo, rindieron protesta nuevamente el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis ante el Presidente del Senado de la República. Ese día también se emitió la declaratoria de los periodos de designación de los magistrados correspondiente, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el quince de noviembre de dos mil dieciséis.
8. **Preceptos violados.** En su demanda, MORENA señaló como preceptos violados los artículos 1º; 13, primera parte; 14, primer y segundo párrafos; 16, primer párrafo; 17, segundo párrafo; 35, fracción VI; 41, segundo párrafo; 49; 94; 99, párrafos décimo primero a décimo cuarto, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la Constitución Federal) y quinto transitorio del decreto de la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete; así como los artículos 1.1.; 2; 23.1, inciso c); 24; 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
9. Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática sostuvo que las normas transgredidas fueron los artículos 1º; 4º; 13, primera parte; 14, primer y segundo párrafos; 16, primer párrafo; 17, segundo párrafo; 35, fracción VI; 41, segundo párrafo; 49; 99, párrafos décimo primero en relación con el décimo segundo, y 133 de la Constitución Federal, así como los artículos 1.1.; 2; 8; 23.1, inciso c); 24; 25, y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 3 y 7 de

la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

10. **Conceptos de invalidez.** En contra de este decreto modificatorio, los partidos políticos expusieron los conceptos de invalidez que se detallan a continuación.

11. Por un lado, **MORENA** presentó sus argumentos de inconstitucionalidad a través de una serie de razonamientos que se engloban en cuatro temáticas de conceptos de invalidez:

- a) **PRIMERO (Violación al principio de periodicidad y de la elección escalonada de los magistrados).** El artículo único reclamado del aludido decreto transgrede los artículos 99, párrafos décimo primero y décimo segundo, de la Constitución Federal, en relación con el quinto transitorio del decreto de reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete, pues se confronta con el principio de periodicidad de las elecciones y el mandato relativo a la elección escalonada de los magistrados electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- b) En palabras del partido político, al modificarse en forma caprichosa e infundada los encargos de cuatro de los siete magistrados de la Sala Superior que ya habían rendido protesta por una temporalidad menor, se altera el principio de periodicidad de la elección escalonada que debe de ser cada tres años, según una interpretación auténtica, funcional y teleológica de las normas constitucionales citadas. La elección sólo es escalonada si a la vez es periódica, y sólo es periódica en razón de la periodicidad de los procesos federales y la renovación escalonada de otros funcionarios con competencia electoral, tales como los comisionados del entonces Instituto Federal Electoral.
- c) Se explica que, por virtud de la referida reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete, el Poder Constituyente

estableció en el artículo 99 que la duración de los magistrados de la Sala Superior sería de nueve años improrrogables. Para ello, siguió cierta lógica: primero, que ese periodo no es un máximo, sino el periodo ordinario de duración del encargo una vez superada la etapa de transición y, segundo, que la delimitación de ese periodo de nueve años, junto con la obligación de escalonamiento, no era arbitraria, sino que tenía como finalidad armonizar el procedimiento y temporalidad de la elección escalonada de magistrados electorales (cada tres años) con la periodicidad de los procesos electorales (que son cada tres años) y con la renovación escalonada de los consejeros electorales del ahora Instituto Nacional Electoral.

- d) Siguiendo esa tónica, se afirma que el primero de julio de dos mil ocho, el propio Congreso de la Unión reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para en su artículo cuarto transitorio (objeto de la reforma ahora impugnada) prever que la renovación de los magistrados electorales que iniciarían sus funciones el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis se hiciera de manera escalonada y periódica cada tres años.
- e) A partir de esas premisas, argumenta que la alteración de los nombramientos de los magistrados que se hace con la reforma impugnada a un periodo de siete, ocho y nueve años, respectivamente, trastoca por completo los fines de la modificación constitucional de dos mil siete y la armonía que se buscaba con dicha designación escalonada para los procesos electorales.
- f) Se insiste que, por elección escalonada o periódica de magistrados electorales, debe entenderse el proceso de nombramiento y desempeño de dichos cargos públicos, de trecho en trecho, con un mismo espacio o distancia entre sí y con la nota distintiva de que no se eligen todos al mismo tiempo, sino que tal renovación se va dando en intervalos (que atendiendo a la interpretación planteada debe ser cada tres años).
- g) El partido político fundamenta esta postura transcribiendo, en principio, el dictamen con proyecto de decreto de las Comisiones

Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores que formó parte del procedimiento de reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete, en el que, por un lado, se señala que la renovación escalonada de los magistrados electorales se hace a fin de conseguir armonía con la elección y renovación de los consejeros electorales, por lo que se establecía un periodo de duración del cargo de nueve años para facilitar la renovación escalonada atendiendo a la periodicidad de los procesos electorales y, por otro lado, se aprueba el lineamiento consistente en que ante una vacante definitiva de cualquiera de los magistrados, la elección del nuevo integrante se haría hasta el periodo para el que fue electo el ausente, con el objeto de no distorsionar la renovación escalonada de los órganos.

- h) Posteriormente, también transcribe el dictamen con proyecto de decreto de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados, destacando la parte en la que se afirma que las comisiones dictaminadoras comparten las razones y argumentos vertidos por la colegisladora para justificar la reforma constitucional.
- i) Así, el partido político recalca que la norma general impugnada es contraria a la interpretación auténtica, funcional y teleológica de los párrafos décimo primero y décimo segundo del artículo 99 constitucional, alterando el principio de periodicidad de las elecciones en la renovación escalonada de magistrados federales, tal como lo pretendió el Poder Constituyente (cada tres años) y tal como había sido cumplimentado en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación antes del decreto reclamado.
- j) **SEGUNDO. (Infracción al principio de no emisión de ley privativa y cumplimiento del objeto del artículo cuarto transitorio cuestionado).** El artículo único impugnado del decreto legislativo se trata de una ley privativa prohibida por el artículo 13 de la Constitución Federal, que además soslaya la condición de no reformabilidad del contenido del artículo cuarto

transitorio del decreto de modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial de primero de julio de dos mil ocho, violentando los artículos 1º, 13, primera parte, 14, primer y segundo párrafo, 16, primer párrafo, 17, segundo párrafo, 35, fracción IV, 41, segundo párrafo, 99, párrafos décimo primero y décimo segundo, constitucionales. A juicio del partido, ese precepto legal ya había cumplido su objeto de manera idónea con el acto de elección de magistrados efectuado por el Senado de la República el veinte de octubre de dos mil dieciséis, según la referida interpretación auténtica, funcional y teleológica de lo dispuesto por el artículo 99, párrafos décimo primero y décimo segundo, de la Constitución Federal y el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete.

- k) Respecto al primer argumento, el partido señaló que el artículo único del decreto constituye una ley privativa, en tanto infringe el principio de que toda ley debe ser impersonal, general y abstracta. Desde su punto de vista, a partir de la reforma cuestionada, es posible personalizar y determinar nominalmente a los destinatarios concretos de la aplicación de sus respectivos encargos como magistrados, al haberse especificado que los dos magistrados electos para un periodo de tres años, pasarían a uno de siete, y los otros dos magistrados designados para un encargo de seis años, se extendería a ocho años.
- l) En ese sentido, la asociación política agrega que la reforma impugnada carece de la más elemental fundamentación y motivación legislativa y que los magistrados indebidamente beneficiados con la aplicación de la ley privativa que hayan rendido protesta para el desempeño del cargo con su nueva duración, deberían ser declarados impedidos o inhabilitados por falta de probidad y profesionalismo para el ejercicio del cargo (sin que pueda surtir efectos la segunda protesta).
- m) Además, se aduce que la designación de los magistrados por un periodo extendido involucra privilegios o ventajas irrazonables, lo que ocasiona una vulneración a los artículos 1.1., 2, 8, 23.1, inciso c), 24, 25 y 29 de la Convención Americana sobre

Derechos Humanos y 35, fracción VI, de la Constitución Federal. Se citan varias sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en los casos López Lone y otros vs. Honduras y Reverón Trujillo vs. Venezuela), en las que se sostuvo que todo proceso de nombramiento debe tener como función no sólo elegir según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al Poder Judicial mediante mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.

- n) Consecuentemente, el partido alega que con la extensión del periodo de nombramientos para beneficiar a cuatro personas, se otorgan ventajas y privilegios indebidos, pues ahora otras personas tendrán que esperar siete años para volver a intentar su acceso a ese órgano jurisdiccional.
- o) **TERCERO (Violación a los principios que rigen la materia electoral y a la legalidad y seguridad jurídica).** El artículo único del decreto conlleva una invasión de competencias y una violación a los principios de certeza y legalidad electorales, así como a las garantías de legalidad, seguridad jurídica y competencias plasmadas en los artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 49, 94, 99, párrafos décimo primero a décimo cuarto y 133 de la Constitución Federal, en relación con los artículos 2 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- p) En primer lugar, se argumenta que el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal carecen de competencias para modificar los nombramientos de magistrados inicialmente aprobados, lo cual incide sobre el principio de división de poderes. En el caso, no sólo se actualiza una intromisión entre un poder y otro, sino que la norma impugnada del decreto conlleva a que exista un contexto de dependencia a la luz de la tesis de rubro: **“DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO**

DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.”

- q) En ese tenor, el partido arguye que uno de los poderes (legislativo) se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro (judicial), como es la exclusión de la Suprema Corte, en el ejercicio de atribuciones desplegadas para ampliar los periodos de duración de los nombramientos de magistrados de la Sala Superior que ya habían sido designados.
- r) Es decir, al modificar los nombramientos de los magistrados con una simple declaración, el Congreso de la Unión impide, de forma antijurídica, participar en el procedimiento al Poder llamado a atender todas las cuestiones relativas a integrar y proponer ternas (Suprema Corte) en forma periódica cada tres años, subordinándolo a sus actuaciones. Con ello, se violentan los artículos 49, 94 y 99 de la Constitución Federal, por lo que la Suprema Corte y el Tribunal Electoral deberán regir sus actuaciones conforme a las normas constitucionales y legales que les aplican y no a las reformas legales emitidas injustificadamente y sin competencia por el Poder Legislativo.
- s) Ahora, en relación con la no reformabilidad, se explicó que, una vez que el Senado de la República designó a los magistrados de la Sala Superior el veinte de octubre de dos mil dieciséis, el Congreso de la Unión ya no tenía competencias para emitir normas generales como la objetada. El contenido del artículo cuarto transitorio reformado era claro en cuanto al mecanismo de selección de los magistrados de la Sala Superior y al periodo de transición establecido para su renovación escalonada cada tres años; así, al haberse efectuado la elección y designación de los magistrados conforme a los periodos previamente detallados (tres, seis y nueve años), se agotó el objeto de la norma y cualquier modificación que incidiera en sus efectos conllevaría a una infracción a las garantías de legalidad y seguridad jurídica.
- t) Además, se sostuvo que reformar un precepto transitorio legal que cumple puntualmente con el mandato de la reforma a la Constitución Federal, según la interpretación auténtica, funcional

y teleológica de los artículos antes detallados, en cierta forma equivale a pretender modificar el texto constitucional. Ello, sin que sea obstáculo que en el dictamen de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados se haya justificado la reforma con el argumento consistente en que la renovación de los magistrados se lleve a cabo de manera progresiva. A decir del partido, si bien lo progresivo puede equipararse a escalonado, gradual o paulatino, en realidad ese tipo de progresividad altera y destruye el mandato del Constituyente Permanente consistente en que el escalonamiento sea acorde a la temporalidad de los procesos electorales.

- u) Por lo tanto, se aduce que debe declararse la inconstitucionalidad de la norma reclamada y que, en consecuencia, queden sin efectos las ampliaciones a la duración de los mandatos de cuatro de los magistrados; la toma de protesta por la nueva duración del encargo, y la declaración del Senado, una vez que fuere publicada, para la aplicación de la propia reforma.
- v) **CUARTO. (Violación al principio de no retroactividad).** Por último, se dice que el artículo único impugnado del decreto transgrede el principio de irretroactividad de la ley, ya que la ampliación de los periodos de los magistrados, una vez que habían sido elegidos, conlleva una interferencia con los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas nacidas con anterioridad; dicho de otra manera, para el partido político, el transitorio que se modificó había surtido sus efectos legales y, con los respectivos nombramientos, se habían generado derechos o condiciones jurídicas adquiridas que no podían ser alteradas con posterioridad.

12. Demanda del Partido de la Revolución Democrática. Tras explicar los antecedentes de la ley reclamada, primero, se incluyó un apartado denominado cuestiones previas, en el que se expusieron argumentos para desestimar posibles causales de improcedencia y,

posteriormente, se presentaron seis apartados de conceptos de invalidez:

- a) **Cuestiones previas.** En primer lugar, el partido político señala que la norma impugnada debe considerarse formal y materialmente legislativa para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad. A su juicio, es producto de un proceso legislativo acabado en ambas Cámaras del Congreso de la Unión y tuvo como objeto reformar, precisamente, otra disposición de naturaleza legislativa. Así, no puede considerarse como un decreto con efectos particularizados (como se ha resuelto en otros asuntos, tales como la acción de inconstitucionalidad 4/98, en la que se declaró improcedente la vía para reclamar el presupuesto de egresos del Distrito Federal). Adicionalmente, el análisis sobre si la norma controvertida constituye una ley privativa amerita un pronunciamiento de fondo, bajo pena que de actuar diferente y declarar la acción como improcedente, conllevaría la existencia de una petición de principio (argumento circular), pues el estudio de la naturaleza de la norma es justo una cuestión medular de la acción de inconstitucionalidad. Para apoyar estos razonamientos, citó la tesis de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.”**
- b) Por otro lado, aduce que la norma reclamada debe considerarse como electoral para efectos de la procedencia, ya que, consistentemente, la Suprema Corte ha resuelto que en las acciones de inconstitucionalidad rige una definición amplia de la materia electoral. Cita la acción de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas, en las que se tuvieron como normas materialmente electorales a aquéllas que regulan lo relacionado con la integración de los órganos públicos que inciden en la

materia y la tesis de jurisprudencia de rubro: **“MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.”**

- c) Consecuentemente, se afirma que la norma que se impugna es electoral porque se enmarca en el cumplimiento de la reforma en materia electoral de dos mil ocho y debido a que regula el mecanismo para el nombramiento e integración de un órgano de naturaleza electoral, lo cual forma parte de la materia electoral indirecta a la que aluden los precedentes y tesis referidas.
- d) Adicionalmente, se sostiene que tampoco puede afirmarse que el contenido de esa norma reclamada ha cesado en sus efectos. En principio, toda vez que el análisis de si ese decreto modificó una norma que, a su vez, ya había agotado su contenido, es un aspecto que debe ser analizado en el fondo del asunto. Segundo, se aduce que no resulta entonces aplicable la tesis de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**
- e) Ello, pues la norma reclamada es precisamente la disposición que modifica los mandatos de cuatro magistrados de la Sala Superior, lo cual sigue surtiendo sus efectos al día de hoy (es la norma que establece los nuevos periodos) y porque, de desecharse la acción, se llegaría al absurdo de aceptar que este tipo de normas transitorias escapen al control abstracto de constitucionalidad; además de que, se recalca, todo ese análisis debe efectuarse en el estudio de fondo del asunto.
- f) **PRIMERO (Violación al principio de renovación escalonada).** Terminada la exposición de las cuestiones previas, el partido

político inició sus conceptos de invalidez afirmando que la norma cuestionada provoca una violación directa a la lógica y sentido de la renovación escalonada de los integrantes de los órganos electorales; en específico, a lo previsto en el artículo 99 constitucional y en los artículos tercero y quinto transitorios del decreto de reformas a la Constitución Federal de trece de noviembre de dos mil siete.

- g) El partido inicia su argumentación haciendo alusión a los dictámenes de la citada reforma constitucional de dos mil siete de las Cámaras de Diputados y Senadores, en los que se dice que la renovación escalonada de los consejeros del Instituto Electoral y los magistrados de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe hacerse de manera escalonada, en armonía con la periodicidad de los comicios federales y dentro de un periodo de transición de nueve años para el caso de las magistraturas.
- h) Así las cosas, se destaca que es evidente que los procesos electorales federales se tienen programados para cada tres años (2018, 2021 y 2024), por lo que las anteriores normas de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecían la renovación precisamente acorde a dichos periodos, lo cual era coincidente con la intención del Poder Reformador.
- i) Bajo esa tónica, se dice que los nuevos periodos de siete y ocho años para la renovación de dos y dos magistrados hace inoperable ese principio de renovación escalonada, según la periodicidad de los procesos electorales, conllevando a que la renovación sea consecutiva, con diferencia tan sólo de un año, lo que trastoca los dos propósitos de la reforma constitucional consistentes en la renovación y experiencia en la integración del máximo órgano electoral de manera paulatina y atendiendo, precisamente, a los periodos de los procesos electorales.
- j) Se insiste que es clara la interpretación originalista de la Constitución en cuanto a la renovación escalonada de los magistrados, a la luz de los diferentes dictámenes de las comisiones legislativas que participaron en la modificación al

texto constitucional en dos mil siete (destaca que esta clase de interpretación fue utilizada al resolver la contradicción de tesis 293/2011).

- k) Ante ese razonamiento, se recalca que justo del análisis del proceso legislativo de esa reforma constitucional de dos mil siete (iniciativa y dictámenes) se advierten las siguientes pautas: i) la elección escalonada de los magistrados debe ser consistente con la periodicidad de los procesos electorales con intervalos de cada tres años; ii) el escalonamiento de los magistrados es congruente con el escalonamiento en la renovación de los consejeros de la autoridad electoral administrativa; iii) a fin de asegurar un escalonamiento cada tres años, se previeron medidas adicionales tales como que las vacantes que en su caso se generaran fueran cubiertas sólo por el tiempo restante de la designación original; iv) el objeto principal es hacer posible la combinación de renovación y experiencia (con los nombramientos por periodos de siete, ocho y nueve años se tiene un periodo de acumulación de experiencia sin renovación y un periodo de rápida renovación con acelerada pérdida de experiencia); y v) las reglas de operación escalonada operan a partir de la conclusión del mandato de los magistrados que se verificó el tres de noviembre de dos mil dieciséis; es decir, un año posterior a la conclusión de un proceso electoral federal, lo que conforme a los propósitos de escalonamiento y experiencia, permite la integración de la Sala en años sin proceso electoral.
- l) **SEGUNDO (Violación a los principios de certeza, seguridad jurídica y definitividad).** Con anterioridad a la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete, la Sala Superior se renovaba cada diez años. Por ende, la modificación al artículo 99 de la Constitución Federal impuso como mandato que la designación de los magistrados de esa Sala Superior se hiciera de manera escalonada, conforme a las reglas y procedimiento que señalara la ley; aspecto que se reiteró en el artículo quinto transitorio de ese decreto de reforma constitucional.

- m) A partir de lo anterior, el legislador ordinario cumplió dicho mandato y en el artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado el primero de julio de dos mil ocho, previó un procedimiento de nombramiento escalonado de los magistrados cada tres años, para que dos magistraturas concluyeran su mandato el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, otras dos el treinta y uno de octubre del dos mil veintidós y las tres restantes el treinta y uno de octubre de dos mil veinticinco. El contenido de esa norma se actualizó al llevar a cabo el procedimiento de designación correspondiente y tomar protesta de las personas que ocuparían el cargo el veinte de octubre de dos mil dieciséis; es decir, se agotó el objeto de la norma transitoria.
- n) En ese tenor, se alega que la norma reclamada transgrede los artículos 14 y 41, párrafo segundo, fracción VI, de la Constitución Federal, toda vez que modificó una situación (designación) que ya había acontecido con anterioridad, generando una incertidumbre en el órgano electoral y reformando una norma que no sólo no se encontraba vigente, sino cuyos actos de aplicación nunca fueron controvertidos; en esa medida, la designación realizada el veinte de octubre de dos mil dieciséis constituía un acto definitivo.
- o) **TERCERO (Violación a la prohibición contenida en el artículo 13 constitucional).** El decreto reclamado resulta inconstitucional, pues dio lugar a una ley privativa. Se detalla que la Suprema Corte ha sostenido, de manera constante y reiterada, que son inválidas aquellas leyes que no cumplen con las características de generalidad, abstracción y permanencia. Las leyes privativas se agotan en un número predeterminado y previamente definido de elementos y pierde su vigencia cuando se aplican al supuesto determinado de antemano.
- p) En el caso, se argumenta que la propia redacción del nuevo párrafo del artículo cuarto transitorio evidencia que va encaminado a afectar la situación jurídica de un número predeterminado y previamente definido de supuestos. El

Congreso ya conocía de antemano y con absoluta certeza el nombre de los cuatro individuos cuyo nombramiento sería modificado y en su texto se reconoce expresamente que la designación de magistrados electorales había sido realizada con antelación.

- q) Se destaca que el asunto es análogo a otros casos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que artículos transitorios similares transgreden el artículo 13 constitucional. En la acción de inconstitucionalidad 26/2006, el Pleno declaró inválido un artículo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones publicada el once de abril de dos mil seis, en el cual se preveía que en la primera designación no serían elegibles para ser comisionados o presidentes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones quienes ocupaban dichos cargos a la entrada en vigor del decreto modificadorio de la ley, pues se refería a un número predeterminado y previamente definido de casos y perdería su vigencia a los supuestos previstos de antemano.
- r) **CUARTO (Violación al principio de no retroactividad de la ley al afectar el principio de igualdad y el derecho a ser nombrado y acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad, contemplados en los artículos 1 y 35 constitucionales y 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).** El partido político, una vez que aludió al contenido de las referidas normas constitucionales y convencionales, citó una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que considera vinculante, en la que se sostuvo que tratándose del acceso a cargos públicos de naturaleza jurisdiccional, los Estados deben garantizar: i) igualdad de oportunidades; ii) mecanismos objetivos de selección y permanencia que deberán ser públicos, claros y transparentes, y iii) que no se otorguen privilegios y ventajas irrazonables (párrafos 72, 73 y 74 del Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela).

- s) Con base en lo anterior, se argumentó que el decreto reclamado generó que uno de los parámetros que rigen el procedimiento de designación se tornara subjetivo (la alteración de los periodos de nombramiento se realizó a partir de individuos concretos y plenamente identificados) opaco y no transparente (los nuevos periodos fueron fijados una vez que había concluido el proceso de designación), de tal suerte que ninguno de los actores involucrados en el proceso de designación (Suprema Corte de Justicia de la Nación o integrantes de las cámaras) estuvieron en aptitud de conocerlos y valorar la posibilidad de extensión del término. Ello, aunado a que con el decreto reclamado se fijaron privilegios y ventajas irrazonables, ya que en virtud de una norma retroactiva y privativa, cuatro personas vieron ampliados sus periodos como magistrados en detrimento del resto de aspirantes que participaron en el proceso electoral y que no fueron seleccionados, así como el resto de potenciales aspirantes que no van a poder participar en tres y seis años en condiciones de igualdad, al tener que aguardar un periodo significativamente mayor.
- t) **QUINTO (Violación a los principios de separación de poderes, autonomía e independencia judicial y sus garantías).** Haciendo alusión a los artículos 17, párrafos segundo y sexto, 49 y 99 de la Constitución Federal y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el partido político expone su contenido concluyendo que éstos contemplan que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia pronta, completa e imparcial y se garantice la independencia de los tribunales competentes, lo que supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas a fin de no afectar el principio de división de poderes. Se cita como consideración vinculante lo previsto en los párrafos 73 y 75 del Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- u) Bajo esas premisas, el partido político razona que el decreto controvertido constituye una intromisión indebida del Poder Legislativo en el proceso de designación de los magistrados de la Sala Superior y, en consecuencia, una transgresión al principio de división de poderes, autonomía e independencia judicial, solicitando se aplique, mutatis mutandis, la tesis de rubro: **“CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DISEÑO ESTABLECIDO PARA SU INTEGRACIÓN, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIALES.”**
- v) Lo anterior, ya que el decreto cuestionado se realizó una vez terminado el proceso de designación y con el único propósito de alterar el periodo de cuatro magistrados en particular, ocasionando las siguientes consecuencias: i) se excluyó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de su participación en el procedimiento de designación de los magistrados, dado que previamente sus periodos eran de tres, seis y nueve años y ahora se aumentó a siete y ocho años, con lo que se afecta el lineamiento consistente en que deben participar dos poderes en el proceso de designación; ii) el decreto produce una alteración indirecta a una norma constitucional y con ello se reduce la mayoría necesaria para emitir dicho tipo de normas respecto al escalonamiento en la designación de magistrados; iii) se rompe con la rigidez y certeza de los periodos de designación, y iv) se viola el principio de improrrogabilidad y de independencia judicial que busca aislar a los órganos jurisdiccionales de influencias externas.
- w) **SEXTO (Violación al principio de independencia judicial en cuanto al derecho a contar con jueces que sean y aparenten ser independientes).** El partido político alega que con la aprobación del decreto reclamado se genera una afectación seria a la legitimidad de los nuevos integrantes de la Sala Superior que vulnera el derecho a contar con jueces que sean y parezcan imparciales, como dimensión del principio de independencia

judicial. Se cita como apoyo a esta dimensión del principio de independencia judicial los casos *Reverón Trujillo vs. Venezuela* (párrafo 114), *Chocrón Chocrón vs. Venezuela* (párrafo 103) y *López Lone y otros vs. Honduras* (párrafo 118) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y se destaca que existe una amplia opinión pública que condena la prórroga en el periodo de nombramiento de los magistrados electorales, lo cual se corrobora con un documento del portal electrónico www.change.org, con más de 20,000 firmas, que refuta la aprobación del respectivo decreto reclamado.

13. **Admisión y trámite.** En relación con la instrucción del asunto, destaca que recibida la primera de las acciones de inconstitucionalidad, que fue la promovida por MORENA, mediante acuerdo de siete de noviembre de dos mil dieciséis, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por interpuesta la demanda y la registró bajo el número de expediente **99/2016**, designando como instructor del asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

14. El ocho de noviembre siguiente, el Ministro Instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y dio vista al Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, por conducto de las Cámaras de Senadores y de Diputados, para que rindieran su informe dentro del plazo de seis días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo y, a su vez, requirió dar vista al Procurador General de la República para la formulación del pedimento correspondiente. Asimismo, solicitó al Presidente del Instituto Nacional Electoral que remitiera copias certificadas de los estatutos del partido político e indicara la fecha en que daría inicio el siguiente proceso electoral; además, decidió que, a pesar de ser un asunto de naturaleza electoral, no era necesario requerir una opinión especializada a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al tratarse de una facultad potestativa y al

tener como norma impugnada precisamente la que establece el encargo de los magistrados que la integran.

15. Posterior a lo anterior, una vez que se interpuso la diversa demanda del Partido de la Revolución Democrática, por acuerdo de cinco de diciembre siguiente, el Presidente de la Corte dio cuenta del escrito de demanda, asignándole el número **104/2016**, y ordenó acumularla a la acción de inconstitucionalidad presentada por el partido político MORENA, al haberse impugnado en ambas el mismo decreto legislativo.
16. Ese mismo día, actuando ya en el expediente acumulado, el Ministro Instructor admitió a trámite la referida acción de inconstitucionalidad y dio vista al Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, integrado por ambas cámaras, para que rindieran su informe dentro del plazo de seis días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo y, a su vez, requirió dar vista al Procurador General de la República para la formulación del pedimento correspondiente. De igual manera a la demanda previa, solicitó al Presidente del Instituto Nacional Electoral la remisión de los estatutos del partido y estimó innecesario requerir opinión especializada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
17. Seguida la instrucción y trámite del asunto, entre otras cuestiones, se tuvieron por desahogados los documentos enviados por las autoridades requeridas (entre los que destacan el del Presidente del Instituto Nacional Electoral, quien informó que los procesos electorales locales que celebrarán jornada electoral el cuatro de junio de dos mil diecisiete, han iniciado su proceso en fechas disimiles¹ y el

¹ En Coahuila y Nayarit, para la elección de gobernador, diputados y ayuntamientos, los procesos electorales iniciaron, respectivamente, el primero de noviembre de dos mil dieciséis y el siete de enero de dos mil diecisiete; en el Estado de México, para la elección de Gobernador, el proceso inició el siete de septiembre de dos mil dieciséis y, en Veracruz, para la elección de ayuntamientos, el proceso electoral inició el diez de noviembre de dos mil dieciséis.

proceso electoral federal iniciará hasta septiembre de dos mil diecisiete), así como por presentados los informes del Poder Ejecutivo Federal y de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

18. En relación con las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente.

19. **Informe de la Cámara de Senadores.** A través de escritos recibidos el diecinueve de noviembre y el quince de diciembre de dos mil dieciséis, la Vicepresidenta y el Presidente, respectivamente, de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores rindieron informes para ambas acciones y expresaron los razonamientos que se detallan a continuación.

20. Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 99/2016:

- a) El decreto reclamado fue emitido conforme al procedimiento legislativo correspondiente y cuenta con una debida fundamentación y motivación legislativa, teniendo como finalidad una mayor estabilidad temporal de los magistrados electorales en el ejercicio de su encargo, tal como se evidencia en la exposición de motivos de la reforma cuestionada.
- b) El **primer concepto de invalidez** resulta infundado, ya que el artículo 99, párrafos décimo primero y décimo segundo, de la Constitución Federal únicamente señala que la elección de los magistrados de la Sala Superior y de las Regionales será por un periodo improrrogable de nueve años y de manera escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que la ley señale. Consecuentemente, el precepto constitucional otorga libertad configurativa al legislador ordinario y sólo está limitado por el tiempo de duración máximo de nueve años de nombramiento y, por ende, no existe una obligación a que se atienda a la periodicidad de los procesos electorales federales.
- c) Se argumenta entonces que la modificación del periodo de escalonamiento de los magistrados busca garantizar los

principios de estabilidad judicial, garantizar los derechos de los justiciables (para tener una justicia electoral pronta, completa, gratuita e imparcial), construir jurisprudencia en materia electoral y obtener una pluralidad de criterios conforme a la designación escalonada. El que el primer escalonamiento sea hasta los siete años posteriores a la elección del total del Pleno tiene la intención de instaurar, precisamente, un plazo razonable para la debida consecución de los anteriores principios, así como respetar el principio de progresividad de los derechos humanos.

- d) El **segundo concepto de invalidez** es incorrecto, ya que la reforma impugnada no viola los principios de legalidad, certeza y supremacía constitucional al haberse emitido cumpliendo el procedimiento constitucional correspondiente y con el objeto de incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, bajo la libertad configurativa otorgada por la Constitución Federal. El legislador contaba con competencias para emitir este mecanismo de nombramiento escalonado y se sujetó al único marco constitucional que prevé el plazo máximo de nombramiento.
- e) Se alude a su vez que la norma general controvertida no da lugar a una ley privativa, toda vez que no se refiere a personas nominalmente designadas; no atiende a criterios subjetivos; si bien comprende a un determinado número de individuos, no implica que se le considere privativo, pues para ello se requiere que la disposición se dicte para una o varias personas, y no conlleva a que las personas sean juzgadas por tribunales especiales.
- f) El **tercer concepto de invalidez** debe calificarse como infundado. Primero, el Poder Legislativo sí cuenta con competencias para establecer el periodo de nombramiento de los magistrados electorales en términos de la libertad configurativa que concede el artículo 99 constitucional (cuando dice conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley), teniendo como único límite el tiempo máximo de duración de los magistrados en el encargo; además, no existe una intromisión con otro poder, ya

que a la Suprema Corte sólo le compete proponer a los candidatos y es el Senado de la República el que en realidad los elige. Se insiste en que la finalidad del decreto reclamado fue consolidar la función jurisdiccional y fomentar la interacción de sus integrantes con el propósito de que la experiencia adquirida entre ellos se transmita para lograr una estabilidad judicial, para unificar criterios jurisprudenciales, garantizar los derechos de los justiciables y construir jurisprudencia en materia electoral (objetivos que se dejaron claro en los dictámenes legislativos).

- g) El **cuarto concepto de invalidez** resulta infundado, dado que, se reitera, la designación escalonada no está relacionada con la periodicidad de las elecciones al existir libre configuración legislativa y, por ello, no se afecta el artículo 14 constitucional; aunado a que la reforma controvertida atiende al principio de progresividad, dado que se busca facilitar la experiencia adquirida por los integrantes más antiguos a los más recientes, permitiendo así la evolución de criterios jurisprudenciales para garantizar el derecho de acceso a la justicia.

21. En relación con la acción de inconstitucionalidad 104/2016, la Cámara de Senadores reiteró en su informe, esencialmente, los argumentos rendidos en el informe presentado en la primera demanda promovida por MORENA, alternando el orden de varios de los razonamientos en atención a la exposición argumentativa y el orden de los conceptos de invalidez de la demanda del Partido de la Revolución Democrática. La única diferencia sustancial radica en las contestaciones al **cuarto y parte del quinto conceptos de invalidez** (en el que el partido argumentó la violación a los principios de retroactividad y de igualdad y del derecho a ser nombrado y acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad, así como la transgresión a los principios de división de poderes, acceso a la justicia e independencia judicial).

22. Sobre tales aspectos, la Cámara de Senadores alegó que la reforma impugnada no hace que los parámetros que rigen el procedimiento de designación de los magistrados tenga una naturaleza subjetiva, pues

dicha modificación se realizó ligada a la consecución de un interés público y, además, el procedimiento de designación sigue siendo claro y transparente, toda vez que los nuevos periodos de designación fueron fijados atendiendo a la libertad configurativa concedida en el artículo 99 constitucional y al único límite previsto en dicha norma consistente en que el encargo no dure más de nueve años. Por otra parte, destaca que la reforma cuestionada tampoco generó un privilegio a favor de cuatro individuos, en atención a que busca cumplimentar los objetivos descritos anteriormente (estabilidad judicial, garantía de los derechos de los justiciables, construcción jurisprudencial en materia electoral y pluralidad de magistrados) y el cambio no incide en el procedimiento para ser candidato ni la selección de éstos para ser nombrados ulteriormente como magistrados.

23. Informe de la Cámara de Diputados. El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, por escritos recibidos en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciocho de noviembre y el dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis, rindió sus respectivos informes argumentando, tras emitir consideraciones en cuanto a los antecedentes y la oportunidad, lo que se detalla en seguida.

24. Respecto a la acción de inconstitucionalidad 99/2016:

- a) Como **cuestión preliminar**, solicita la actualización de la causal de sobreseimiento, consistente en que el artículo único del decreto impugnado no reviste naturaleza electoral y, por ende, el partido político carece de legitimación activa para promover la acción, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII; 20, fracción II, 59 y 65 de la Ley Reglamentaria de la materia. A decir de la Cámara, el decreto reclamado sólo regula parte de la estructura y funcionamiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Así, aun cuando tenga competencia para resolver asuntos de naturaleza electoral,

ello no implica que las normas que regulan su designación, integración y funcionamiento adquieran dicha naturaleza.

- b) Se afirma que el decreto impugnado cumple con una motivación y fundamentación legislativa suficiente y fue emitido siguiendo las pautas establecidas en el procedimiento legislativo previsto en el artículo 73 de la Constitución Federal.
- c) Por su parte, en relación con los aspectos de fondo, se dio respuesta puntual a cada uno de los conceptos de invalidez. A juicio de la Cámara de Diputados, el **primer concepto** resulta infundado, ya que parte de una indebida interpretación del artículo 99, párrafos décimo primero y décimo segundo, de la Constitución Federal y del artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete. En realidad, el texto constitucional no establece restricción alguna con relación a la periodicidad o concordancia del escalonamiento de los magistrados con los procesos electorales o la designación de los consejeros del Instituto Electoral; más bien, se otorga libertad configurativa en términos de lo que se determine en la ley aplicable.
- d) Por el contrario, tal como se desprende de la exposición de motivos y de los dictámenes legislativos que dieron lugar al decreto reclamado, la modificación del cuarto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se llevó a cabo para que la renovación de los magistrados se efectúe de manera progresiva, buscando garantizar la estabilidad de los magistrados en el ejercicio del cargo, garantizar los derechos de los justiciables, construir jurisprudencia en materia electoral y obtener pluralidad de criterios a partir de una designación escalonada de los magistrados.
- e) El **segundo concepto de invalidez** también debe calificarse como infundado. La norma cuestionada no se trata de una ley privativa, pues comprende personas indeterminadas (no designadas nominalmente), regulando de manera abstracta el escalonamiento y duración del encargo de magistrado; por lo tanto, constituye una ley especial que cuenta con los atributos de

generalidad, abstracción y obligatoriedad al aplicarse a todos los hechos en número indefinido que se encuentren incluidos dentro de las situaciones previstas por aquél y a todas las personas comprendidas en la hipótesis de la propia norma. Se cita como apoyo la tesis de rubro: **“LEYES PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES ESPECIALES.”**

- f) Para el partido, no pasa desapercibido que, previo a la emisión de la norma reclamada, ya se tiene identificadas a las personas que ocuparán el cargo de magistrados y que el precepto cuestionado va destinado a una o varias categorías de personas; sin embargo, el texto del precepto transitorio no prevé designación nominal, sino que es una norma de observancia general y abstracta en tanto que no desaparecerá después de aplicarse a un caso concreto. Según el artículo 99 constitucional, en caso de vacante definitiva de un magistrado electoral, se nombrará a un nuevo magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original. En ese sentido, se alega que la norma reclamada seguirá teniendo vigencia, toda vez que en caso de actualizarse una vacante definitiva, el tiempo restante que deberá de cubrirse será el que corresponda según el dispositivo transitorio aplicable al escalonamiento. Es decir, continuará su vigencia durante todo este régimen transitorio de nombramientos.
- g) En relación con el **tercer concepto de invalidez**, se reitera que el artículo 99 constitucional concede una libertad configurativa para idear el escalonamiento de los magistrados, dado que sólo establece que los magistrados electorales serán elegidos por el Senado de la República de forma escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En consecuencia, es claro que el Poder Legislativo sí cuenta con competencias para reformar la transitoriedad del escalonamiento a efecto de fortalecer los principios de estabilidad judicial, la garantía de los derechos de los justiciables, la construcción jurisprudencial y la pluralidad de criterios conforme a la designación escalonada de magistrados

y, por ello, no se afectan los principios de legalidad y seguridad jurídica y se cumple la motivación y fundamentación de los actos legislativos.

- h) Por último, se estima que también es infundado el **cuarto concepto de invalidez**. La reforma reclamada no es retroactiva, ya que la duración del encargo o la configuración del escalonamiento no puede considerarse como un derecho adquirido al no ser un bien jurídico que entra dentro del patrimonio de una persona o personas.

25. En torno a la acción de inconstitucionalidad 104/2016, reitera, por una parte, que se actualiza la causal de improcedencia de falta de legitimación del partido político por no tratarse de una disposición de naturaleza electoral y, por otra parte, que el decreto cuestionado cumple con una motivación y fundamentación legislativa y fue emitido atendiendo al procedimiento previsto en el artículo 73 de la Constitución Federal.

26. Asimismo, se reiteran esencialmente los argumentos para apoyar la constitucionalidad de la reforma reclamada en cuanto a la alegada vulneración de los principios de renovación escalonada y periódica de los magistrados electorales, certeza, legalidad, seguridad jurídica y definitividad, no retroactividad y prohibición de leyes privativas.

27. No obstante, se exponen consideraciones adicionales para responder a los argumentos planteados en parte del **cuarto concepto de invalidez, en el quinto y en el sexto**, que son los que siguen:

- a) La Cámara de Diputados aduce que no existe una transgresión a los principios de división de poderes, autonomía e independencia judicial, ya que atendiendo a la exposición de motivos del decreto impugnado, la modificación de la duración del encargo buscó otorgar mayor estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo. La estabilidad temporal de un juez constitucional debe ser por un tiempo razonable para el óptimo

desempeño de sus funciones, sin preocupaciones por las actividades que se tengan que desempeñar tras concluir su cargo y con el tiempo suficiente para participar en la formación de la voluntad colegiada del órgano jurisdiccional a través de la jurisprudencia.

- b) Así, se insiste, incrementar la temporalidad de duración en el cargo de los magistrados, sin perder el escalonamiento, deviene como un ajuste positivo a efecto de proteger la estabilidad de sus miembros por un tiempo suficiente para dotar de dicha diversidad de criterios a la jurisprudencia y, con ello, brindar seguridad jurídica a los justiciables y enriquecer a la propia jurisprudencia. Consecuentemente, contrario a las pretensiones del partido político, se afirma que la extensión del periodo fortalece la autonomía e independencia judicial de los integrantes de la Sala Superior.

28. Informe del Poder Ejecutivo. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República, rindió los informes en ambas acciones de inconstitucionalidad por escritos recibidos por la Suprema Corte el veintiuno de noviembre y diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis.

29. Respecto a la acción de inconstitucionalidad 99/2016, se expuso lo siguiente:

- a) Se actualizan varias causales de improcedencia. La primera radica en que el texto incorporado mediante la reforma reclamada no tiene el carácter de norma general y debe sobreseerse en la acción con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 59 y 61 del mismo ordenamiento y 105, fracción II, de la Constitución General. Para el Ejecutivo Federal, la disposición que se reclama se encuentra referida a personas determinadas y sobre situaciones particulares, concretas y específicas, como lo es el periodo de nombramiento de los siete

magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación electos por el Senado el veinte de octubre de dos mil dieciséis y cuyo mandato iniciaba el cuatro de noviembre siguiente.

- b) En segundo lugar, se estima que también debe sobreseerse en la acción al tratarse de un decreto que no tiene naturaleza electoral, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal. Desde su punto de vista, si bien es cierto que la integración de la máxima instancia en la materia electoral debe garantizar la autonomía, imparcialidad, profesionalismo y honradez de sus juzgadores, también lo es que ello sólo se puede verificar en el procedimiento de selección y designación en términos del artículo 99 constitucional. Por lo tanto, la modificación del encargo de los magistrados de la Sala Superior del referido Tribunal Electoral prevista en el decreto controvertido, sólo se relaciona con un aspecto orgánico de designación, sin contener disposición alguna en algún proceso electoral ni regulación directa o indirecta en alguno de ellos, ni mucho menos trasciende en el derecho de voto de los ciudadanos.
- c) En relación con lo anterior, se argumenta entonces que el partido político carece de legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad al no tratarse de una norma de carácter electoral, por lo que debe sobreseerse el asunto con fundamento en los artículos 105, fracción II, de la Constitución Federal y 10, fracción I, 19, fracción VIII, 59 y 62, tercer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia.
- d) Superado el aspecto procesal, se da respuesta a cada uno de los razonamientos del partido político. En cuanto al **primer concepto de invalidez**, el Ejecutivo Federal explica que la reforma reclamada resulta acorde al artículo 99 constitucional, ya que éste otorgó libertad configurativa al legislador para establecer las reglas sobre el escalonamiento en la elección de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación, sin que en ningún caso pueda exceder del contenido expreso de la norma fundamental; esto es, nueve años de designación. Lo anterior se cumplimentaría en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, según el artículo cuarto transitorio del decreto de modificación constitucional de veintisiete de noviembre de dos mil siete, lo cual se hizo precisamente en los artículos 187 de la ley y en el cuarto transitorio objeto de reforma del presente decreto cuestionado.

- e) A partir de lo anterior, el Ejecutivo Federal insiste que la modificación al nombramiento se hizo en atención a la libertad configurativa, justificándola a partir de cuatro ejes que se detallaron en la iniciativa de reforma: estabilidad judicial; garantía de los derechos de los justiciables; construcción jurisprudencial en materia electoral, y pluralidad de criterios conforme a la designación escalonada de los magistrados. Con estas finalidades constitucionalmente legítimas, se busca al final de cuentas garantizar la independencia judicial, la imparcialidad y legalidad de las resoluciones, así como alcanzar una mayor uniformidad de los criterios que se emitan conforme a los consensos alcanzados al interior del órgano jurisdiccional.
- f) Se agrega que la reforma es consistente con el artículo 17 constitucional y los numerales 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que para garantizar la autonomía e independencia judicial, es necesaria la estabilidad en el cargo de los integrantes de los juzgados o cortes. Fijar una duración mayor a cuatro de los magistrados electorales, lejos de afectar a la ciudadanía o ser una decisión arbitraria, brinda una mayor estabilidad judicial y una mayor protección a los justiciables.
- g) Además, se recalca que el Poder Constituyente dispuso una reserva de ley que se traduce en una libertad de configuración legislativa que únicamente se encuentra limitada por los principios y reglas fundamentales que se encuentren expresamente establecidos en el texto constitucional; como en este caso lo es, precisamente, el principio de independencia y

autonomía judicial que implica la estabilidad de los integrantes de los órganos jurisdiccionales de nuestro país. Así, cuando la ley establecía duraciones de tres y seis años, ello atentaba contra el espíritu constitucional de la estabilidad judicial, en contraste con los nueve años a que se refiere el artículo 99 de la Constitución Federal.

- h) Se cita como apoyo lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Reverón Trujillo vs. Venezuela; Camba Campos y otros vs. Ecuador; Quintana Coello y otros vs. Ecuador; Chocrón Chocrón vs. Venezuela, y Apitz Barbera y otros (Corte Primera de lo Contencioso) vs. Venezuela.
- i) En cuanto al **segundo concepto de invalidez**, se dice que resulta infundado. Se explica que el artículo cuarto transitorio objeto de la reforma era una norma que, entre otras cuestiones, fijaba la temporalidad a que se sujetarían las designaciones de los magistrados integrantes de la Sala Superior a partir del cuatro de noviembre de dos mil dieciséis. La modificación impugnada, entonces, radica también en una disposición transitoria que pretende particularizar el sistema de escalonamiento de los magistrados electorales conforme a los artículos 99 constitucional y 187 de la citada ley orgánica. Es un mecanismo de transición a un esquema de designación escalonada. Si se hubiere implementado en el texto del artículo 187, efectivamente se trataría de una ley privativa referida a personas determinadas.
- j) En ese sentido, aduce que no se trata de una ley privativa, sino de la materialización del sistema de escalonamiento que, siguiendo una adecuada técnica legislativa, se incorporó en un régimen transitorio. Además, se sostiene que la reforma reclamada tampoco pretende beneficiar a las personas recién designadas; más bien, busca garantizar la independencia judicial y maximizar la eficiencia en la administración de la justicia electoral.
- k) Respecto al **tercer concepto de invalidez**, se estima que no existe una violación a los principios de certeza, legalidad, seguridad jurídica y división de poderes. El decreto reclamado

fue emitido por la autoridad competente para regular el sistema de escalonamiento de las designaciones de los magistrados, lo cual fue justificado mediante los fines constitucionalmente legítimos referidos en párrafos precedentes.

- l) Por otro lado, se explica que el partido político confunde la reforma contenida en el decreto impugnado, con la instrucción al Senado de la República para darle cumplimiento, en cuanto a los ajustes a los nombramientos de los magistrados. Así las cosas, es cierto que el Senado no tiene, *per se*, competencia para ampliar la duración de los nombramientos de los magistrados y emitir una declaratoria; sin embargo, contrario a lo manifestado por el accionante, ello no ocurrió pues el órgano que realizó la modificación respectiva fue el Congreso de la Unión y la declaratoria se emitió como consecuencia de lo ordenado en el decreto.
- m) Asimismo, se argumenta que no existe una incidencia en el principio de división de poderes al haberse respetado las competencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ésta participó en el procedimiento de selección y designación de los magistrados aprobando las ternas, lo cual no se vio afectado de ninguna manera por el decreto reclamado.
- n) Por último, dando respuesta al **cuarto concepto de invalidez**, el Ejecutivo Federal consideró que si bien es cierto que el decreto impugnado obra hacia el pasado, porque modifica la situación jurídica de temporalidad escalonada de los cargos, ello no desconoce situaciones o derechos adquiridos de los magistrados electorales y, por lo tanto, no transgrede el principio de irretroactividad de la ley. El decreto no reduce el tiempo en el cargo de magistrado electoral (eso sí conllevaría un perjuicio), sino que lo amplía con fundamento en un fin constitucionalmente válido que se justifica para dar cumplimiento a los principios de estabilidad judicial, independencia y seguridad en el ejercicio del cargo.

30. Ahora, por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 104/2016, en el informe respectivo, el Poder Ejecutivo Federal reiteró las causales de improcedencia y los argumentos relativos a la supuesta violación al principio de renovación escalonada y periodicidad, no retroactividad y prohibición de leyes privativas.
31. Sin embargo, de manera similar al caso de los informes de las Cámaras de Senadores y de Diputados, abundó en la respuesta a los conceptos de invalidez segundo, cuarto, quinto y sexto de la demanda promovida por el Partido de la Revolución Democrática:
- a) En relación con el **segundo concepto de invalidez**, se aduce que debe calificarse como infundado. La cuarta disposición transitoria tiene por objeto establecer el encargo de los magistrados electorales que ocuparían dicha función el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis. En ese orden, al fijar la temporalidad, no habían cesado sus efectos, pues ello ocurrirá una vez que concluyera el encargo de los tres magistrados que fueron nombrados por nueve años; por lo tanto, no se violan la legalidad ni la seguridad jurídica.
 - b) Es decir, dado que la cuarta disposición transitoria seguía teniendo efectos hacia futuro hasta que finalizara la temporalidad de los tres magistrados elegidos por nueve años, fue modificada mientras seguía vigente y, por ello, no se atentó contra la legalidad y seguridad jurídica. De llegar a una interpretación contraria, dice el Ejecutivo Federal, no sólo el cuarto transitorio que se reformó, sino también la norma del propio decreto que ahora se estudia en la acción de inconstitucionalidad estaría fuera de vigencia y no cabría darle efectos retroactivos.
 - c) Asimismo, se estima que el partido político confunde la temporalidad de los nombramientos con el procedimiento de elección y designación, lo que permite impugnar los actos que integran ese procedimiento. Ello no es posible mediante la acción de inconstitucionalidad. Además de que tampoco se

atenta contra el principio de definitividad en materia electoral, ya que nada tiene que ver el procedimiento de designación con las distintas etapas y fases de las etapas de los procesos electorales.

- d) En torno al **cuarto concepto de invalidez**, aunado a todos los argumentos que ya expuso sobre la retroactividad y la no afectación al caso al principio de igualdad, se explica que el decreto controvertido no vulnera el derecho a acceder y ocupar un cargo público, puesto que sólo establece los cargos mas no fija o modifica algún requisito de elegibilidad.
- e) Finalmente, por lo que hace al **quinto y sexto conceptos de invalidez**, se insiste que el partido político confunde el procedimiento de selección y designación con la temporalidad de los respectivos nombramientos; por ende, no hay afectación a la independencia judicial o al principio de división de poderes, porque con el decreto reclamado no se incide en ninguna de las etapas del procedimiento de selección y designación ni tampoco se afectó el principio de improrrogabilidad de los nombramientos, pues la modificación se hizo un día antes de que iniciaran en funciones los magistrados electorales.
- f) En suma, se argumenta que la reforma, en realidad, protege el principio de estabilidad en el cargo, como sub-principio de la independencia y autonomía judicial, lo cual trasciende en los derechos de los justiciables a obtener una justicia eficiente, pronta, expedita y de excelencia. Los cambios constantes en la integración de la Sala Superior merma la eficiencia y prontitud en la administración de justicia, así como la consolidación de los criterios jurisprudenciales que se construyen en cada integración.

32. **Pedimento.** El treinta de diciembre de dos mil dieciséis, el Procurador General de la República presentó un escrito firmado por su representante en caso de ausencia, el Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, en el que compareció al medio de control de constitucionalidad, hizo una descripción de los problemas a resolver

en la acción y únicamente destacó su importancia, sin hacer un pedimento en específico sobre la validez de la norma reclamada.

33. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de trece de febrero de dos mil diecisiete, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

34. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los partidos políticos accionantes plantean la posible contradicción entre la Constitución Federal y un decreto que modifica una disposición transitoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

III. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

35. Haciendo un análisis de las demandas presentadas por los partidos políticos, esta Suprema Corte considera que **la materia del presente asunto se circunscribe a verificar la regularidad constitucional 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 en el Diario Oficial de la Federación el 10. de julio de 2008**, en atención a las razones que siguen.

36. En principio, para mayor claridad, se transcribe la parte conducente del decreto legislativo:

DECRETO

EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

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.

Artículo Único.- 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, para quedar como sigue:

**DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA
LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN**

Artículo Primero a Artículo Tercero.- ...

Artículo Cuarto.- ...

Los siete magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, electos por la Cámara de Senadores el 20 de octubre de 2016 y cuyo mandato inicia el 4 de noviembre del mismo año, desempeñarán su encargo conforme a lo siguiente:

- a) Los dos Magistrados electos originalmente para el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2019, durarán en su encargo hasta el 31 de octubre de 2023;
- b) Los dos Magistrados electos originalmente para el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2022, durarán en su encargo hasta el 31 de octubre de 2024, y
- c) Los tres Magistrados restantes, ejercerán su encargo en los mismos términos de la elección realizada por la Cámara de Senadores, en el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2025.

Artículo Quinto.- ...

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. 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 duración. El Senado de la República emitirá una declaración para la aplicación del presente Decreto una vez publicado.

37. Como se desprende, el decreto tiene como objeto reformar un precepto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación a fin de delimitar de manera diversa los nombramientos de las magistraturas de la Sala Superior del Tribunal Electoral que iniciaban su mandato el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis y cuyos siete titulares fueron electos el veinte de octubre de dos mil dieciséis.
38. El decreto se compone por un **artículo único** que incorpora² un párrafo y tres incisos, referido cada uno al nombramiento de grupos de magistrados, y **dos artículos transitorios**: el primero, para señalar que esa reforma entraba en vigor el mismo día de su publicación y, el segundo, para ordenar al Senado de la República que llevara a cabo las acciones necesarias para darle cumplimiento, incluyendo que los cuatro magistrados que vieron modificados sus encargos rindieran nuevamente protesta para el desempeño del cargo y se emitiera una declaración para la aplicación de la reforma. Así, **el decreto legislativo no es una sola norma, sino el conjunto de varias normas con contenidos disímiles.**

IV. OPORTUNIDAD

39. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³ (de ahora en adelante la Ley Reglamentaria de la materia) dispone que el plazo

² Los puntos suspensivos que siguen a la referencia del artículo cuarto transitorio demuestran que con el decreto no se eliminó el contenido del artículo cuarto transitorio, sino que posterior a la fracción II se agregó un párrafo con los incisos correspondientes.

³ **Artículo 60.-** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.

40. En el caso, los partidos políticos accionantes combaten el 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.* En ese sentido, se estima que la acción de inconstitucionalidad resulta **oportuna**, pues la presentación de la demanda se hizo en el plazo correspondiente.

41. Ese decreto se publicó el jueves tres de noviembre de dos mil dieciséis en el tomo DCCLVIII, número 4, edición vespertina, del Diario Oficial de la Federación, por lo que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del viernes cuatro de noviembre al sábado tres de diciembre del mismo año.

42. En consecuencia, dado que las demandas de los partidos políticos MORENA y de la Revolución Democrática se interpusieron, la primera, el cinco de noviembre en el domicilio del autorizado para recibir promociones fuera del horario de labores y, la segunda, el dos de diciembre en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta incuestionable que se satisface el requisito de temporalidad que se analiza.

V. LEGITIMACIÓN

43. Por su parte, las acciones de inconstitucionalidad que ahora se analizan fueron promovidas por órganos legitimados para

interponerlas y por sus debidos representantes, tal como se evidencia en las consideraciones y razonamientos que se detallan en los párrafos subsecuentes.

44. En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal⁴ dispone, sustancialmente, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral o registro ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales y locales o sólo locales, según corresponda.
45. En consonancia con la disposición anterior, el artículo 62 de la Ley Reglamentaria de la materia⁵ establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, cuando así corresponda.
46. Dicho de otra manera, de una interpretación de las referidas normas constitucionales y legales, se tiene que una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por diversos órganos

⁴ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro; [...].

⁵ **Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

[...]

En los términos previstos por el inciso f), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.

legitimados. En relación con los partidos políticos, podrán promover una acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias, para lo cual debe observarse que:

- a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
- b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso).
- c) Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello, y
- d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

47. Ahora bien, tomando en cuenta los requisitos de legitimación recién descritos, este Tribunal Pleno considera que se acredita el aludido supuesto procesal en las dos demandas de acción de inconstitucionalidad.

48. En primer lugar, respecto a la **acción de inconstitucionalidad 99/2016**, consta que el escrito inicial fue presentado por Andrés Manuel López Obrador, quien se ostentó como Presidente de MORENA, asociación política que cuenta con registro como partido político nacional ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho instituto⁶; adicionalmente, esta persona es reconocida por el propio organismo electoral como el presidente del partido y en términos del artículo 38, inciso a), de los estatutos internos⁷, es quien cuenta con su representación legal en el país.

⁶ Hojas 141 y 142 del cuaderno principal en que se actúa.

⁷ **Artículo 38º.** El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional. Durará en su cargo tres años, salvo renuncia, inhabilitación, fallecimiento o revocación de mandato, en que se procederá de acuerdo con el artículo 40º del presente Estatuto. [...]. Se instalará y sesionará con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes, y tomará acuerdos por mayoría de los presentes. Estará conformado por veintiún personas, cuyos cargos y funciones serán las siguientes:
a. Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la Secretaría General en sus ausencias; [...].

49. Por su parte, se colma el requisito material de legitimación del partido en cuanto a la naturaleza electoral de la norma que se pretende reclamar, como se detallará en el siguiente apartado del fallo. El precepto controvertido tiene como objeto regular los nombramientos de las magistraturas de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que iniciaban su mandato el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis.
50. Al respecto, este Tribunal Pleno tiene como criterio reiterado que las normas relacionadas con la conformación de los órganos elegidos para organizar las elecciones y resolver los medios de impugnación en un proceso electoral deben considerarse como disposiciones de naturaleza electoral al estar relacionadas de manera indirecta con los procesos electorales. Ello ocurre en el caso concreto y, por ende, el partido político puede objetar la referida norma mediante este medio de control.
51. Como se adelantó, **en el apartado de improcedencia de esta sentencia se resolverá esta problemática** y se hará el análisis de las causales de improcedencia planteadas por la Cámara de Diputados y por el Ejecutivo Federal, relacionadas, precisamente, con la alegada falta de legitimación de los partidos políticos para interponer la acción de inconstitucionalidad al no tratarse de una norma de naturaleza electoral.
52. Lo anterior, ya que aplicando de manera analógica lo resuelto el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 55/2016⁸, la metodología más idónea para estudiar la naturaleza de una disposición impugnada

⁸ Bajo la ponencia de la Ministra Piña Hernández, en la que se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, en el sentido de ubicar el estudio del nuevo acto legislativo. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Medina Mora I. se manifestaron en el sentido de ubicarlo en el apartado de oportunidad. En concordancia, se tuvo que el de la ausencia de naturaleza electoral de una de las normas reclamadas también debía incluirse en el apartado de causas de improcedencia.

debe hacerse en el apartado de causales de improcedencia. Es en esa sección en donde se deben exponer las valoraciones sustantivas sobre las causales de improcedencia advertidas por las autoridades responsables relacionadas con la naturaleza de lo que se impugna.

53. En segundo lugar, también se acredita el requisito de legitimación en cuanto a la diversa **acción de inconstitucionalidad 104/2016**. Esta demanda fue signada por María Alejandra Barrales Magdaleno, en su carácter de Presidenta Nacional del Partido de la Revolución Democrática. Así, en autos se cuenta con la certificación de que el partido accionante tiene registro nacional y que quien suscribe la demanda⁹, efectivamente, fue electa como presidenta nacional sustituta del Comité Ejecutivo Nacional, la cual ejerce funciones desde el dieciséis de julio de dos mil dieciséis; por lo que, conforme al artículo 104, inciso e), de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática¹⁰, se desprende que cuenta con facultades para representarlo.

54. Adicionalmente, como en el caso de la legitimación de MORENA, el Partido de la Revolución Democrática combate una norma que regula el nombramiento de los magistrados electorales de la Sala Superior que iniciaban sus funciones el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, la cual es una disposición de carácter electoral al relacionarse con los procesos electorales. El análisis a detalle de esa naturaleza y, por ello, de la consecuente legitimación del partido se hará en el siguiente apartado, por las razones que se explicaron anteriormente.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

55. Por otra parte, se pasa al examen de las **causales de sobreseimiento planteadas por las autoridades responsables** que

⁹ Hojas 693 y 771 a 773 del cuaderno principal en que se actúa.

¹⁰ **Artículo 104.** El titular de la Presidencia Nacional tendrá la siguientes funciones y atribuciones: [...]

e) Representar legalmente al Partido y designar apoderados de tal representación; [...].

son: por una parte, si la disposición reclamada es una norma general y, por la otra, si es de naturaleza electoral y, por ende, si los partidos políticos cuentan o no con legitimación para impugnarla. El estudio de estas causales se hará entonces en dos sub-apartados.

A

Impugnabilidad de la norma

56. En los informes presentados en ambas acciones de inconstitucionalidad, el Ejecutivo Federal sostuvo que el asunto debía sobreseerse con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 59 y 61 del mismo ordenamiento y 105, fracción II, de la Constitución Federal, toda vez que lo controvertido en las demandas no era una norma de carácter general, sino una disposición transitoria referida a situaciones determinadas, particulares, concretas y específicas, como lo es el nombramiento de los siete magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo mandato inició el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis.
57. Este Tribunal Pleno **no comparte dicho razonamiento** y, por lo tanto, debe **desestimarse la causal de improcedencia** en atención a las consideraciones que siguen.
58. Tal como se argumentó en el segundo apartado de la presente sentencia, la disposición legal que fue efectivamente impugnada por los partidos políticos consiste en el **artículo único del aludido decreto**, mediante el cual se reformó una disposición transitoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para incorporar un párrafo y tres incisos, con el objeto de regular nuevamente y de manera diferenciada la temporalidad del encargo de las magistraturas que iniciaban su mandato el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis y cuyos titulares fueron elegidos el veinte de octubre de dos mil dieciséis.

59. Esta Corte estima que haciendo un **análisis textual y sistemático** del contenido del **artículo único del decreto**, se llega a la conclusión de que lo previsto en él **es una norma general, abstracta e impersonal** de las que pueden ser sometidas a control de regularidad en una acción de inconstitucionalidad. Se trata de una norma con rango legal.
60. En principio, debe resaltarse que es criterio actual y reiterado de este Tribunal Constitucional que, con fundamento en los artículos 105, fracción II, de la Constitución Federal y 59 y 61 de la Ley Reglamentaria de la materia, la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que sólo procede en contra de normas generales, como género de la materia sujeta a impugnación, las cuales no se trata de cualquier precepto que pudiera tener las características de norma, sino de aquellas que revisten el carácter formal (por ser un acto formalmente legislativo) y material de leyes: son improcedentes contra normas no generales o actos de aplicación de las normas. Consecuentemente, se ha determinado que, para verificar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, no debe atenderse sólo a la designación que se le haya dado al tratado, ley o decreto impugnados al momento de su creación, como reflejo o no de la existencia de un acto legislativo, sino un estudio al margen de su mera denominación, tal como se desprende de los siguientes precedentes.
61. El asunto más significativo que dio pie al anterior criterio, por ser uno de los primeros resueltos a principios de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación de esta Suprema Corte, es la **acción de inconstitucionalidad 4/98**, fallada el veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y ocho bajo la Ponencia del Ministro Gudiño Pelayo. En ese caso, se dijo que para verificar si se estaba ante una norma general susceptible de impugnación, no era relevante su denominación, sino sus características formales y sus elementos materiales de generalidad, abstracción e impersonalidad. Conviene transcribir parte de la sentencia por su riqueza argumentativa:

“Para un adecuado análisis de la causal de improcedencia hecha valer, se debe precisar, en primer término, contra qué es procedente la

acción de inconstitucionalidad, para así establecer si procede contra el Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Para ello, de entrada, se debe partir del análisis e interpretación de la fracción II del artículo 105 constitucional, que dispone lo siguiente:

[Se transcribe]

Del precepto antes transcrito se desprende lo siguiente:

a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución General de la República, entonces son procedentes sólo contra normas de carácter general.

b) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución General de la República, cuando en el propio precepto se habla de leyes y tratados internacionales, obviamente se refiere a éstos entendiéndolos como normas de carácter general.

c) Las acciones de inconstitucionalidad proceden sólo contra normas de carácter general, pero no contra cualquier norma general, sino únicamente contra aquellas que tengan el carácter de leyes o tratados internacionales.

Por su parte, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente, dispone: [Se transcriben los artículos 60, 61, 64, 65, 67, 69, 71 y 72 de la ley].

Como se advierte, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, al hablar de acciones de inconstitucionalidad, se refiere, como lo hace el precepto que reglamenta, únicamente a normas generales, leyes y tratados, por lo que, consecuentemente, también debe concluirse que establece la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad únicamente en contra de normas de carácter general que tengan el carácter de leyes o tratados internacionales.

La conclusión anterior se corrobora con el hecho de que la intención del constituyente permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes.

Así es, en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Constitución, que presentó el Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores, el cinco de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en lo conducente, se dice: [...].

Así las cosas, no sería lógico que, si la intención del constituyente permanente, al instituir las acciones de inconstitucionalidad, fue la de que las sentencias tuvieran efectos generales, se aceptara su procedencia contra normas o disposiciones que no sean de carácter general, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tendría efectos generales, sino relativos.

Por tanto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1º de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general y, en consecuencia, son improcedentes en contra de actos, normas o disposiciones que no sean normas de carácter general.

Los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen lo siguiente: [Se transcriben]

Por su parte, el artículo 1° de la Ley en cita establece: [Se transcribe].

Para establecer la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de un tratado, una ley o un decreto, no basta con atender a la designación que se le haya dado al momento de su creación, sino a su contenido material, pues sólo atendiendo a éste se podrá determinar si se trata o no de una norma de carácter general.

Al respecto, es oportuno transcribir la parte conducente de la ejecutoria dictada por este Tribunal Pleno, al fallar, por mayoría de nueve votos, el veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y ocho, la Acción de inconstitucionalidad 3/98, promovida por el Partido de la Revolución Democrática en contra del Decreto mediante el cual se dispone y determina la división geográfica de los dieciocho distritos electorales uninominales del Estado de Zacatecas:

“El problema medular se reduce a determinar si la Legislatura del Estado debe tomar como base esencial, para efectos de aprobar la distritación electoral uninominal del Estado, el Acuerdo General del Consejo General del Instituto Electoral Estatal, o bien, si el órgano legislativo puede modificar el proyecto de distritación y autorizarlo conforme a las correcciones u observaciones que estime necesarios, con independencia de los términos en que originalmente lo haya propuesto el citado Consejo General.

En primer lugar y por razón de método, debe analizarse la naturaleza jurídica del decreto impugnado, a fin de establecer si reúne el carácter de disposición general, a efecto de poder delimitar el tipo de disposiciones que deben tenerse en cuenta para la resolución del problema y, en segundo lugar, en base a ello poder determinar consecuentemente cuáles son las facultades con que cuenta la legislatura para la aprobación y expedición del referido decreto.

Siguiendo este orden, se tiene que el decreto fue emitido por el Congreso Estatal de Zacatecas, para determinar la distritación de los dieciocho distritos electorales uninominales de esa entidad federativa.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley Orgánica y 97, 105, 106 y 108 del Reglamento Interior, ambos del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, este órgano tiene facultades para emitir leyes, decretos y acuerdos administrativos o económicos.

Concretamente con relación a los decretos, que es la materia de impugnación en el presente caso, es pertinente apuntar que tienen diferencias que los distinguen de una ley.

Al efecto, el Diccionario de la Real Academia Española, define al decreto como: ‘Resolución, decisión o determinación del jefe del Estado, de su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio. Aplícase hoy más especialmente a las de carácter político o gubernativo.’

Por su parte la doctrina ha reconocido que decreto es toda resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido.

De lo anterior se colige que un decreto puede contener una disposición sobre una cuestión particular, pero que requiere de formalidad y publicidad para su observancia.

En el caso concreto el decreto impugnado determina únicamente el ámbito territorial que comprende cada uno de los distritos electorales uninominales del Estado de Zacatecas, precisando al efecto las poblaciones que

corresponden a cada distrito; con esto, el decreto de mérito regula una situación específica pero con efectos generales para toda la población, en virtud de que con la distritación establecida impone a los ciudadanos, en razón de su domicilio, la consecuente obligación de llevar a cabo todo lo inherente a sus derechos y obligaciones para sufragar en los próximos comicios que habrán de tener lugar en el Estado, y correlativamente la obligación de las respectivas autoridades dentro de su esfera de facultades, para actuar dentro de ese marco legal. Destaca que no distingue personas, casos concretos por situaciones individuales, comicios específicos, temporalidad en su vigencia, ni situación análoga que hagan suponer que pudiera constituir una disposición con características opuestas a los principios de generalidad, abstracción e impersonalidad de que gozan las normas en general.

Esto conlleva a concluir que, si bien, el decreto de mérito no es una ley en sentido estricto, si lo es en sentido amplio, pues es un ordenamiento formal y materialmente legislativo en tanto que fue emitido por la Legislatura Estatal; por medio de él se realiza la distritación de la entidad para efectos electorales; y contiene disposiciones permanentes en el tiempo, dirigidas a reglamentar una situación general, de interés para toda la población del Estado, a la que debe sujetarse también la autoridad.”

Ahora bien, para determinar la procedencia de la acción intentada, se hace indispensable analizar de manera previa la naturaleza jurídica del acto impugnado; para lo cual, es conveniente, dejar establecida, aunque sea a grandes rasgos, la diferencia entre acto administrativo y acto legislativo, y la diferencia entre Decreto y Ley.

Es claro que la distinción entre los actos administrativos y actos legislativos sólo interesa en cuanto a su aspecto material, pues desde el punto de vista formal, además de que no reviste mayor dificultad, no tiene trascendencia alguna para efectos del caso concreto.

Acto legislativo es aquél mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.

Para el tratadista Andrés Serra Rojas el concepto de ley se reduce a un acto jurídico creador de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales. Es el acto regla como lo denomina León Duguít. (Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México 1992. p. 129).

El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de que goza la ley.

El mismo tratadista Andrés Serra Rojas define al acto administrativo como: “Una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutora, que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una potestad que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.” **(Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México 1992. P 146).**

Por otra parte, la diferencia substancial entre una ley y un decreto, comúnmente aceptada por la doctrina, en cuanto a su aspecto material, es que mientras que la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales.

En el derecho positivo mexicano vigente, además de que no se define qué es la ley y qué el decreto, es frecuente encontrar que los términos se usan indistintamente.

Sin embargo, en la historia del derecho mexicano, concretamente en el artículo 36 de la Tercera Ley de la Constitución Centralista de 1836, encontramos una definición tanto de ley como de decreto, respecto de la cual sigue siendo válido lo aseverado por Don Emilio Rabasa, en el sentido de que es la mejor definición que al respecto pueda encontrarse en nuestras leyes positivas. Dice el citado precepto:

“Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.”

En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracto e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual.

Para efectos del caso que nos ocupa, es pertinente poner especial énfasis en la generalidad, como característica esencial de la ley, y en la particularidad, como característica esencial del decreto.

El maestro Gabino Fraga explica el concepto de generalidad de la siguiente manera:

“La generalidad de la ley debe estimarse como la esencia misma de la función legislativa, al grado de que, como una garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes, que es precisamente el fundamento racional e histórico del principio de la generalidad, la Constitución, en su art. 13, ha consignado como un derecho del hombre el de que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, es decir, por leyes que no sean generales.”

Por generalidad debe entenderse que el acto jurídico no desaparezca después de su aplicación, de ahí que, además, deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona.

Por particularidad, en cambio, se entiende que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, por lo que, una vez aplicado, se extingue.

Esta Suprema Corte de Justicia ha admitido sin reserva tales principios, al establecer entre otras, la siguiente jurisprudencia:

“LEYES PRIVATIVAS. Es carácter constante de las leyes, que sean de aplicación general y abstracta; es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviva a esta aplicación, y se apliquen sin consideración de especie o de persona, a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto que no sean abrogadas. Una ley que carece de esos caracteres, va en contra del principio de igualdad, garantizado por el artículo 13 constitucional, y aun deja de ser una disposición legislativa, en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia. Las leyes pueden ser privativas, tanto en el orden civil como en cualquier otro orden, pues el carácter de generalidad, se refiere a las leyes de todas las especies, y contra la aplicación de las leyes privativas, protege el ya expresado artículo 13 constitucional.” (Quinta Época, Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XXVIII, Página: 1959).

En primer lugar, es importante anotar la diferencia que existe entre la Ley del Presupuesto y el Presupuesto de Egresos.

Por Ley del Presupuesto se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares.

Por Presupuesto de Egresos se entiende el Decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un período de tiempo determinado.

El Decreto del Presupuesto de Egresos constituye un acto de aplicación de la Ley del Presupuesto, en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el Decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica.

En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre Ley del Presupuesto y Presupuesto de Egresos está expresamente contemplada tanto en la Constitución General de la República, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, de la Constitución General de la República señala como facultades de la Asamblea Legislativa, en el inciso e), expedir las disposiciones legales para organizar... el presupuesto... del Distrito Federal y, en el inciso b), examinar discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos... del Distrito Federal....

El artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por su parte, señala como facultades de la Asamblea Legislativa, en la fracción IX, expedir las disposiciones legales para organizar... el presupuesto... del Distrito Federal y, en la fracción II, examinar discutir y aprobar anualmente... el presupuesto de egresos del Distrito Federal....

Esto es, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está facultada tanto para expedir la Ley del Presupuesto, como para examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos.

Ahora bien, la Ley del Presupuesto, es decir, el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Distrito Federal, está contenida en el Código Financiero del Distrito Federal, como se advierte de su artículo 1º, que dice:

“Artículo 1º.- Las disposiciones de este Código, son de orden público e interés general, tienen por objeto regular la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Distrito Federal, la elaboración de los programas base del presupuesto de egresos, la contabilidad que de los ingresos, fondos, valores y egresos se realice para la formulación de la correspondiente Cuenta Pública, las infracciones y delitos contra la hacienda local, las sanciones correspondientes, así como el procedimiento para interponer los medios de impugnación que el mismo establece.”

El acto concreto de aplicación de la Ley del Presupuesto, o, mejor dicho, de las disposiciones relativas del Código Financiero del Distrito Federal, por cuanto se refiere a los egresos, es precisamente el Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Establecida la anterior distinción, se pasa al análisis de la naturaleza del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.”

62. Es importante denotar que en este precedente se hace una relevante distinción entre ley y decreto emitidos por un órgano legislativo, independientemente de su denominación, pues se acepta que los términos se usan indistintamente. En el fallo se dice que lo que trasciende es que la ley prevé supuestos generales, abstractos e impersonales, mientras que un decreto en estricto sentido establece

casos determinados y específicos por tiempo, personas o lugares. A partir de las anteriores consideraciones se emitieron las siguientes tesis de jurisprudencia P./J. 22/99 y P./J. 23/99, de rubros:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES. Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter¹¹.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un

¹¹ Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo IX, abril de 1999, página 257.

acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general¹².

63. Este criterio ha sido reiterado y fortalecido con otros argumentos en una gran variedad de precedentes; especialmente en casos relacionados con la impugnación de normas anuales o leyes de ingresos y presupuestos de egresos, al ser los casos más problemáticos. Por ejemplo, en la **acción de inconstitucionalidad 4/2011**, fallada por este Tribunal Pleno el seis de diciembre de dos mil once bajo la Ponencia del Ministro Cossío Díaz, se abundó sobre la teleología del artículo 105, fracción II, constitucional y la amplitud del término norma general, de la manera que sigue (negritas añadidas):

[L]a procedencia de la acción de inconstitucionalidad se encuentra delimitada por el carácter de la norma controvertida (que exige tener el carácter de ley o tratado) por lo que será indispensable analizar en cada caso, la naturaleza jurídica de la misma, partiendo de la base de que un proceso legislativo es aquél mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales, es decir, la ley es aquella que emite la autoridad legislativa y que regula una situación jurídica para el futuro, siendo de observancia obligatoria, general, impersonal y abstracta.

En este sentido, la figura de la ley presupone que su contenido es abstracto, impersonal y general. De hecho, si una ley no tuviera estos atributos, posiblemente tendría vicios de inconstitucionalidad, como es el caso de una ley privativa en donde la norma emitida por el legislador y calificada formalmente de ley, se dirigiera a un caso concreto

¹² Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo IX, abril de 1999, página 256.

y su vigencia se agotará con su aplicación. Existen casos menos claros pero que potencialmente también tienen problemas de constitucionalidad, lo que sucede cuando una Ley, utilizando elementos generales, abstractos e impersonales, de manera encubierta contemplara un caso o un número muy reducido de casos, convirtiéndose efectivamente en una ley de caso único.

Este argumento se dirige a destacar que si decidiéramos la procedencia de la acción de inconstitucionalidad mediante el examen del contenido de las leyes de manera aislada, estaríamos negando la propia condición formal de la ley, sin posibilidad de estudiar sus contenidos particulares, esto es, la evaluación material para la procedencia de la vía se sobrepondría a la finalidad del control abstracto, además de que dejaría ciertos contenidos materiales de las leyes sin posibilidad de control.

Si bien es cierto que el acápite de la fracción II del artículo 105 se refiere a la competencia de esta Suprema Corte para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una *norma de carácter general* y la Constitución, también lo es que todos los incisos del artículo 105 se refieren a leyes en sus distintas expresiones formales, esto es leyes federales, estatales y del Distrito Federal.

De este modo, no se puede pretender que el concepto material de normas generales establecido en el acápite del artículo pueda limitar el concepto formal de leyes contenido en los incisos del mismo artículo; más bien su finalidad es contemplar, además de las leyes, a los tratados internacionales celebrados por el estado mexicano como objeto de la acción en los incisos b), c) y g). De este modo, ese concepto de normas generales puede funcionar como un concepto que amplíe la competencia de la materia impugnada por la vía de acción de inconstitucionalidad, pero no como restrictivo del concepto formal de ley.

Este concepto formal puede ser interpretado de manera sistemática y llegar incluso a incluir normas que no sean formalmente leyes, pero no a la inversa, esto es, restringir el concepto formal mediante un estudio material y aislado de sus contenidos y cerrar la procedencia de la vía en los casos en los que pareciera que el contenido particular no cumple con los requisitos materiales del concepto, esto generaría un espacio no reclamable que claramente iría en contra de la finalidad de la figura de control constitucional.

Ahora bien, en la exposición de motivos de la reforma constitucional de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro en donde se incorporaron las acciones de inconstitucionalidad como fracción II del artículo 105 constitucional, se dice lo siguiente:

‘Las acciones de inconstitucionalidad.

El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El Procurador General de la República podrá

también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución

Lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.

Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas.

Los procesos en que la Federación sea parte.

En el artículo 105 en vigor se establece que la Suprema Corte de Justicia conocerá de aquellos procesos en que la Federación sea parte, lo que, interpretado por el legislador ordinario, ha significado la intervención del pleno de la Suprema Corte de Justicia siempre que se haga valer un interés de la Federación. Este sistema ha provocado que nuestro más alto tribunal tenga que pronunciarse de manera inicial en una serie de conflictos en los que, en realidad, pueden no resultar afectados los intereses sustantivos de la Federación.

A fin de remediar esta situación, se propone crear en la fracción III del artículo 105, un nuevo sistema para el conocimiento de los procesos mencionados. Mediante esta propuesta, la Suprema Corte de Justicia podrá decidir si atrae o no el conocimiento del asunto en la instancia de apelación, una vez que se hubiere hecho la petición por el correspondiente Tribunal Unitario de Circuito a por el Procurador General de la República y que haya evaluado la importancia del proceso en que la Federación pudiera ser parte’.

De la lectura de la exposición podemos extraer que lo que el órgano revisor de la Constitución pretendía con la redacción de los incisos era la impugnación de leyes emitidas por los órganos legislativos pero, además, que la legitimación para esta impugnación se radica centralmente en las minorías parlamentarias justamente como parte del proceso de creación de leyes. Si frente a la designación expresa de leyes de los incisos a), b), d) y e), y la exposición de motivos que expresamente se

refiere a la legitimación de las minorías parlamentarias para impugnar las leyes emitidas por los órganos legislativos, adicionáramos un análisis material para restringir la procedencia de normas que formalmente tengan esta designación, estaríamos claramente desnaturalizando la vía de acción de inconstitucionalidad como fue diseñada por el órgano de reforma constitucional.

En segundo término, cuando nos referimos a una Ley como la de Ingresos, la mayoría de las disposiciones que contiene se refieren a normas cuyo destinatario no es directamente el particular, sino que son normas de atribución de competencias cuyo destinatario es un órgano del Estado. La evaluación de la generalidad de este tipo de normas no debe hacerse de la misma manera que con las normas dirigidas a los gobernados, ya que lo que puede parecer una autorización análoga con un permiso administrativo, resulta en disposiciones cuyo efecto es general frente a la población o los individuos que se encuentran dentro de un cierto ámbito territorial específico.

Las normas de competencia que autorizan a un titular específico para la realización de una cierta acción contenidas en un ordenamiento formalmente calificado como Ley, no pueden analizarse de manera independiente, aislada y no sistemática en relación con la totalidad del ordenamiento que las contiene, pues de hacerlo así muchas de las disposiciones de atribución competencial dentro de cualquier Ley Orgánica se calificarían como individualizadas sólo por estar dirigidas al titular de alguna secretaría o de cualquier órgano específico, haciéndolas inimpugnables en esta vía. [negritas añadidas].

64. La importancia de este caso es que deja claro que el uso del concepto norma general tiene como objetivo ampliar los elementos identificadores de una norma impugnable vía acción de inconstitucionalidad: en primer lugar, porque se tiene que dar una utilidad al término norma general del texto constitucional y, en segundo lugar, porque también debe tomarse en cuenta que la propia fracción II del artículo 105 constitucional contempla la procedencia de la acción en contra de leyes federales, leyes locales o leyes electorales. Consiguientemente, se determina que pueden ser reclamables las leyes, las que presuponen que su contenido es abstracto, impersonal y general (que es un acto formalmente legislativo), pero también se acepta que si se examinara únicamente la característica formal de la legislación, se dejarían fuera otras normas que constitucionalmente pretenden ser objeto de control de la acción de inconstitucionalidad.

65. Como se dice en el precedente, la finalidad del concepto de norma general, como presupuesto de procedencia, es extender la competencia de la materia impugnada no sólo a las disposiciones vistas formalmente como una ley, es decir, como un acto formalmente legislativo, sino a otras que comparten sus características como, por ejemplo, los tratados internacionales o reglamentos de ley. Por eso expresamente se señala en el precedente que ese elemento formal identificador puede ser interpretado de manera sistemática y llegar incluso a incluir normas que no sean formalmente leyes, sin que pudiera utilizarse para declarar la improcedencia de la acción en contra de normas con rango de ley bajo un mero análisis material.
66. Ese criterio de conceptualización de la competencia se ve ejemplificado en la **acción de inconstitucionalidad 39/2013**, resuelta por este Tribunal Pleno el dos de junio de dos mil quince bajo la Ponencia de la Ministra Luna Ramos, en la que se analizó y declaró la validez del artículo 12 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes¹³. En ese caso se dijo que, aunque era una norma reglamentaria de una ley, dicha disposición cumplía con los requisitos de generalidad, abstracción, obligatoriedad e impersonalidad y era un acto formalmente legislativo, al haberse emitido por el órgano legislativo estatal.
67. Ahora bien, dicho lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación llega a la **plena convicción de que el artículo único del citado decreto consiste en una norma general** de las que pueden ser cuestionadas mediante el presente medio de control. En primer lugar, es una norma que se origina a partir de un acto legislativo, al haber sido emitida por el Congreso de la Unión a través del cumplimiento del procedimiento legislativo correspondiente; además,

¹³ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la delimitación de los actos impugnados y a las causas de improcedencia. El señor Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión previo aviso a la Presidencia.

tiene como finalidad reformar una disposición que goza de rango legal, como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

68. Dicho de otra manera, la norma reclamada forma parte de una ley y deriva de un procedimiento legislativo del Congreso de la Unión, por lo que debe ser revisable a través de la acción de inconstitucionalidad, ya que, como se aludió en los citados precedentes, restringir el concepto formal de lo que puede ser impugnado en la acción de inconstitucionalidad únicamente mediante un estudio material y aislado de sus contenidos, cerrando la procedencia de la vía en los casos en los que pareciera que el contenido particular de la ley no cumple con los requisitos materiales del concepto, provocaría un espacio no reclamable que claramente iría en contra de una de las finalidades de la figura de control constitucional vía acción de inconstitucionalidad: el control de las leyes.
69. La problemática que adelanta el Partido de la Revolución Democrática en su demanda es que podría argumentarse que, a pesar de ser un acto de un órgano legislativo, se podría alegar que en realidad es un decreto o una disposición transitoria que perdió su vigencia, al modificar a su vez un precepto transitorio de la ley orgánica, por lo que no goza de las características de generalidad requeridas por la Constitución Federal y la Ley Reglamentaria de la materia. **Los precedentes dan respuesta a este razonamiento: al tener el carácter de ley, aunque fuere transitoria, debe ser objeto de análisis de la acción de inconstitucionalidad, pues si no fuera de esa manera, tendría vicios de inconstitucionalidad por ser privativa.**
70. Este Tribunal Pleno considera que el hecho de que la norma impugnada haya sido emitida a través de un decreto o ser un precepto transitorio no afecta su naturaleza como ley. En principio, porque si bien la norma se encuentra inserta bajo la denominación de un decreto, ello no la convierte automáticamente en un norma no general

o en un acto administrativo o de aplicación de la ley emitida por el Congreso de la Unión.

71. Tal como se destacó en el primer precedente citado, el Poder Legislativo puede emitir leyes o decretos, con fundamento en el artículo 72 de la Constitución Federal. La ley se reduce a un acto jurídico creador de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, mientras que un decreto es un acto que delimita aspectos específicos y regula situaciones concretas o individuales. La cuestión es que, tal como se expuso en esa sentencia, el uso de tales términos no es unívoco. Los decretos son comúnmente utilizados como mecanismos de publicación de leyes o a la ley se le puede dar denominación de decreto. En el caso, justo, el decreto fue la vía de publicación de la norma reclamada, pero ésta no se identifica con un acto de aplicación o con una norma particularizada o decreto en estricto sentido.
72. Además, interpretando su contenido, se advierte que el precepto cuestionado establece supuestos generales, abstractos e impersonales; es decir, además de cumplir con el requisito de ley emitida por un órgano legislativo, el cual según precedentes es suficiente para su impugnabilidad, la disposición impugnada también tiene un grado de generalidad, abstracción e impersonalidad.
73. En términos estructurales, el artículo único cuestionado radica en una norma que tiene como destinatarios, por un lado, a los órganos con competencia en el proceso de designación de los magistrados electorales de la Sala Superior y, por otro lado, a cualquier órgano o persona que pretenda advertir cuál es el periodo de nombramiento de las magistraturas electorales; por su parte, es una norma que tiene como carácter deóntico una obligación, consistente en que se modifique el encargo de ciertas magistraturas que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral, y sus condiciones de aplicación son que esa modificación se aplique directamente a los magistrados de la Sala Superior que fueron electos el veinte de octubre de dos mil

dieciséis y cuyo mandato iniciaba el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis e, indirectamente, a los que los sucedan ante vacantes definitivas.

74. Para esta Suprema Corte, lo peculiar de la forma en que está estructurado el contenido normativo reclamado es que la actualización de la conducta obligada no está referida únicamente a ciertas personas. Lo que se modifica es que el encargo de determinadas magistraturas, que van a ser ocupadas por personas ya elegidas en la fecha de la emisión del precepto controvertido, sea diverso al designado previamente, pero eso se hace sin que todo el contenido de la norma se agote en la titularidad inicial de dichas magistraturas dada la ultra-actividad del precepto transitorio para futuras designaciones de quienes van a ocupar esa función.
75. Reformulando, aunque un primer efecto de la norma es la modificación del encargo de cuatro magistraturas electorales cuyos titulares ya fueron elegidos, la norma también regula a las magistraturas como órganos simples, por el efecto que tiene en su sustitución ante vacantes definitivas. El artículo 99, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Federal es claro al prever que *en caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo Magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original*, lo que presupone que debe existir una prescripción que detalle cuál es esa vacante que se sustituirá, la cual es precisamente la norma ahora cuestionada.
76. A mayor abundamiento, en sentido estricto y tal como lo refiere la propia Cámara de Diputados en su informe, la norma es de contenido general pues no hace referencias nominales o perfectamente determinables en cantidad. Si bien su texto alude a magistrados electos el veinte de octubre pasado y, en consecuencia, los efectos de la norma se aplicaron a esas personas (dado que ya ejercen el cargo), ello sólo es el primer acto de aplicación del precepto y no agota sus consecuencias normativas. Así, el que ciertas personas ocupen la función de magistrados para un determinado encargo no es el único

efecto de la norma en el ordenamiento jurídico a partir de la actualización de su supuesto y consecuencias normativas.

77. Primero, porque desde una perspectiva sistemática, esta norma controvertida irradia sobre la demás normatividad aplicable y es el único fundamento legal del actual nombramiento de las magistraturas de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; a saber, sólo a partir de esta norma se puede conocer la duración del encargo de las magistraturas que iniciaron sus mandatos el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis. Por ello, complementa lo dispuesto por los artículos 99 de la Constitución Federal y 187 de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹⁴, y lo previsto en el artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete¹⁵.

78. Estos preceptos indican cómo está integrada la Sala Superior, cuál es la regla general sobre el periodo de nombramiento de las magistraturas y ordenan que su renovación sea escalonada, teniendo lógicamente un periodo de transición para lograr dicho objetivo. En

¹⁴ **Artículo 187.-** La Sala Superior se integrará por siete magistrados electorales y tendrá su sede en el Distrito Federal. Bastará la presencia de cuatro magistrados para que pueda sesionar válidamente y sus resoluciones se tomarán por unanimidad, mayoría calificada en los casos expresamente señalados en las leyes o mayoría simple de sus integrantes. Los magistrados durarán en su encargo nueve años improrrogables; su elección será escalonada.

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo magistrado quien durará en su cargo por el tiempo restante al del nombramiento original. En este caso, mientras se hace la elección respectiva, la ausencia será suplida por el magistrado de Sala Regional con mayor antigüedad, o, en su caso, de mayor edad, si existen asuntos de urgente atención.

La ausencia temporal de un magistrado electoral, que no exceda de treinta días, será cubierta por el magistrado de Sala Regional con mayor antigüedad, o, en su caso, de mayor edad. Para tal efecto, el presidente de la Sala Superior formulará el requerimiento y la propuesta correspondientes, mismos que someterá a la decisión del Pleno de la Propia Sala.

Para hacer la declaración de validez y de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, o para declarar la nulidad de tal elección, la Sala Superior deberá sesionar con la presencia de por lo menos seis de sus integrantes.

Los magistrados electorales sólo podrán abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal o no hayan estado presentes en la discusión del asunto. En caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.

Cuando un magistrado electoral disintiere de la mayoría o su proyecto fuera rechazado, podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la sentencia aprobada, siempre y cuando se presente antes de que sea firmada esta última.

¹⁵ **Transitorio:**

Artículo Quinto. Para los efectos de la renovación escalonada de los Magistrados Electorales de la Sala Superior y de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a que se refiere el artículo 99 de esta Constitución, se estará a lo que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

ese tenor, el párrafo con los incisos que se añadieron al artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es la única norma que da cuenta de las fechas de esa renovación escalonada en ese periodo de transición y, consiguientemente, es una norma cuya vigencia y consecuencias se prolongan hasta la finalización del régimen transitorio de escalonamiento.

79. Segundo, tal como lo indica en su informe el propio Poder Ejecutivo al dar respuesta al segundo concepto de invalidez de la demanda del Partido de la Revolución Democrática (relativo a que el precepto controvertido no viola los principios de seguridad, certeza y definitividad al seguir surtiendo sus efectos), a partir de la disposición transitoria cuestionada, también se le dará operatividad al mandato establecido en los artículos 99 constitucional y 187 de la ley orgánica, consistente en que cuando exista una vacante definitiva de una magistratura, el nombramiento de quien sustituya al titular de ese cargo será por el tiempo restante del nombramiento original. Tal característica, a juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, denota el grado de generalidad, abstracción e impersonalidad de la norma que sigue rigiendo hacia futuro al regular condiciones de aplicación que no se pueden determinar de antemano.

80. En otras palabras, leyendo los incisos a), b), y c) añadidos mediante la reforma impugnada al citado artículo cuarto transitorio de la ley orgánica, este Tribunal Pleno estima que su contenido se actualizará en cada uno de los casos en que se designe un nuevo titular de la magistratura para sustituir a una de las personas que fue elegida como magistrado el veinte de octubre de dos mil dieciséis y que inició sus funciones el cuatro de noviembre del mismo año, como lo indica la propia norma cuestionada. Ello, pues esta norma reclamada es la única que fundamenta en todo el ordenamiento jurídico los periodos de mandato de las magistraturas que iniciaron sus funciones el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis y, subsecuentemente, volverá a aplicarse cada vez que se nombre una persona que cubra la vacante definitiva de la respectiva magistratura. Lo anterior, se insiste, pues

parte de los efectos de la norma reclamada radica en regular el mandato de las magistraturas como órganos simples, independientemente de la persona que ocupen tal función.

81. Por ende, la generalidad, abstracción e impersonalidad de la norma reclamada se hace latente a partir de lo distintivo de su propio contenido: al día de hoy, no es posible conocer cuándo, cuántas veces y bajo qué supuestos será necesario actualizar la definición del encargo de las magistraturas que indica la norma cuestionada, por lo que no desaparece después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano y se aplica sin consideración de especie o de personas a todos los casos idénticos (la sustitución se puede dar cuantas veces sea necesaria).
82. Adicionalmente, como se adelantó, no es obstáculo para todo lo argumentado la transitoriedad del precepto impugnado. Las normas transitorias buscan precisamente establecer los lineamientos provisionales o de tránsito que permitan la eficacia de otra norma materia de una reforma o modificación; sin embargo, no por el hecho de ser normas transitorias pierden su factible elemento de generalidad. El examen de la naturaleza de la norma depende de cada caso concreto y, por lo tanto, su posible grado de generalidad, abstracción e impersonalidad no se ve afectado necesariamente por tener que ser interpretadas de manera sistemática con otras disposiciones del ordenamiento jurídico, a fin de darles eficacia, ni por su potencial carácter finito. Lo que importa es verificar que esa disposición transitoria siga teniendo efectos para que, a su vez, se le puedan dar efectos invalidatorios al fallo, al no ser retroactivo salvo en materia penal.
83. En el caso, como se ha venido explicando, las consecuencias de la norma reclamada no se han agotado hasta que termine el régimen de transitoriedad de la renovación escalonada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que entró en funciones el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, lo que hace

posible darle efectos a la sentencia. Como lo advirtió el propio Poder Ejecutivo al rendir su informe, la norma reclamada otorga operatividad a mandatos constitucionales y legales sobre el nombramiento y escalonamiento de las magistraturas de la Sala Superior en un régimen de transición y, como se ha venido reiterando, su generalidad, abstracción e impersonalidad viene motivada precisamente por fundamentar ese régimen transitorio, por la imposibilidad de conocer la cantidad y los escenarios de la aplicación de su supuesto normativo y, consecuentemente, por sus efectos hacia futuro.

84. Al respecto, y esto es de vital importancia para el caso que nos ocupa, este Tribunal Pleno ya se ha enfrentado a casos en los que se analizan normas transitorias que prevén procedimientos de designación y supuestos de nombramiento de algunos órganos simples que siguen teniendo efectos a futuro, a pesar de que se eligió a sus titulares. En la **acción de inconstitucionalidad 26/2006**, resuelta el siete de junio de dos mil siete bajo la Ponencia del Ministro Aguirre Anguiano, se sostuvo que era procedente la acción en contra del artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicado el once de abril de dos mil seis, del tenor que sigue:

SEGUNDO.- La primera designación de los comisionados a que se refiere este Decreto, por única vez, se hará mediante nombramientos por plazos de cinco, seis, siete y, en dos casos, por ocho años, respectivamente. Los comisionados designados conforme a este artículo podrán ser designados para ocupar el mismo cargo por una segunda y única ocasión, por un periodo de ocho años.

Los nombramientos a que se refiere el párrafo anterior serán realizados en un plazo no mayor de 30 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

No serán elegibles para ser comisionados o Presidente de la Comisión, las personas que ocupen dichos cargos a la entrada en vigor del presente Decreto, por lo que hace a la primera designación de los comisionados y del Presidente de la Comisión.

85. Lo anterior, a pesar de que el nueve de mayo de ese año ya se había designado a los cinco comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.
86. En ese precedente, el Ejecutivo Federal había argumentado que los tres párrafos de la norma habían perdido su vigencia al momento en que el Presidente de la República realizó las respectivas designaciones de los comisionados y que, por ende, la acción debía sobreseerse. No obstante, el Tribunal Pleno sostuvo que no habían cesado los efectos y que debía ser desestimada la causal de improcedencia, en virtud de que involucraba cuestiones íntimamente relacionadas con el estudio de fondo, como eran las posibles consecuencias jurídicas que tendría, en su caso, la declaratoria de invalidez de alguna de las normas generales impugnadas¹⁶. Se citó la tesis de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.”**¹⁷
87. Posteriormente, no sólo aceptó la procedencia, sino que se declaró la inconstitucionalidad del último párrafo de ese artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones por violar la igualdad, la libertad de trabajo, el poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión pública y la prohibición de leyes privativas¹⁸.

¹⁶ Se desestimó la causal de improcedencia por unanimidad de nueve votos de las Ministras y Ministros: Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco Gozález Salas, Gongora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

¹⁷ Tesis **P./J. 36/2004**, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, junio de 2004, página 865.

¹⁸ Unanimidad de nueve votos de las Ministras y los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. Debe hacerse notar que, ya en el estudio de fondo, se desestimó la acción por lo que hace a la declaratoria de invalidez de los primeros dos párrafos del artículo segundo transitorio, al no haberse alcanzado la mayoría calificada (por la inconstitucionalidad, mayoría de seis votos de las Ministras y Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza, en contra los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón y Presidente Ortiz Mayagoitia).

88. Así las cosas, lo significativo de tal precedente es que deja entrever que se hizo el estudio de fondo del tercer párrafo de ese artículo transitorio que formaba parte de la regulación del procedimiento de designación escalonada de integrantes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y que prohibía expresamente que fueren elegibles los comisionados que ocupaban el cargo a la entrada en vigor de la reforma, aun cuando los comisionados ya habían sido nombrados con fundamento en ese precepto reclamado de manera previa a la resolución del asunto. Ello, pues se tomaron en cuenta justo las consecuencias de dicha disposición en cuestiones a futuro, denostando que era una norma general que no había cesado en sus efectos.
89. Tal como se ha venido argumentando, **la misma situación ocurre en el caso que nos ocupa**; además, como en el precedente, la valoración de ese contenido normativo y si es o no privativo es una cuestión que atañe al fondo del asunto y no puede desestimarse a partir de un examen que involucra valoración sustantiva del precepto reclamado en un apartado de procedencia.
90. Por el contrario, si se valorara entonces **que la norma no cumple con los requisitos para ser catalogada como ley o norma general** y, por ende, que es una norma particularizada que ya cesó en sus efectos, este **Tribunal Pleno tendría que aplicar** forzosamente lo **resuelto** en el apartado de procedencia de **la citada acción de inconstitucionalidad 26/2006**: el análisis de si es una norma general, abstracta o impersonal implica una cuestión de fondo del asunto y, en ese apartado, tendría que declararse su invalidez por ser una ley privativa, tal como se realizó en ese precedente.
91. En suma, se desestima la causal de improcedencia planteada por el Ejecutivo Federal, ya que el artículo único reclamado del decreto es una norma que tiene el carácter de ley.

Naturaleza electoral de la norma reclamada

92. Por su parte, a partir de argumentos diferenciados, en sus informes rendidos en ambas demandas, la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal alegaron que el partido político carece de legitimación en la acción de inconstitucionalidad, toda vez que la norma reclamada no goza de naturaleza electoral al sólo regular aspectos orgánicos sobre la integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En consecuencia, solicitan que se sobresea en la acción con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los numerales 20, fracción II, 59 y 65 del mismo ordenamiento y 105, fracción II, de la Constitución Federal por su naturaleza no electoral y por ausencia de legitimación.
93. Este Tribunal Pleno considera tales argumentos como **infundados**, lo que conlleva a **desestimar la petición de improcedencia**. En principio, debe enfatizarse que es criterio reiterado de esta Corte que, contrario a lo que ocurre en el juicio de amparo (definición estricta) y en las controversias constitucionales (definición intermedia), en las acciones de inconstitucionalidad rige una conceptualización amplia de la materia electoral.
94. En una diversa multiplicidad de criterios se ha sostenido que, con fundamento en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, las normas generales de naturaleza electoral impugnables en la acción de inconstitucionalidad son todas aquellas que *regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra*. Este criterio abstracto se ha reflejado en las siguientes tesis de jurisprudencia (subrayado añadido):

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su

procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistritación, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras¹⁹.

MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la materia electoral excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen leyes electorales -normas generales en materia electoral-, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en

¹⁹ Tesis P./J. 25/99, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo IX, Abril de 1999, página 255. Precedente: Acción de inconstitucionalidad 10/98. Minoría parlamentaria de la LXVIII Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León. 25 de febrero de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país -en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional-. Así, la extensión de la materia electoral en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral directa y la indirecta, siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda -indirecta-, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales²⁰.

95. Aplicando lo anterior al caso concreto, de manera analógica a lo que se dice sobre la creación de órganos administrativos electorales, este Tribunal Pleno estima que la norma reclamada, al prever condiciones sobre la designación de los miembros de un órgano electoral, se encuentra relacionada con los procesos electorales y, por ello, puede ser reclamable por el presente medio de control de constitucionalidad. Lejos de pensar que la regulación del precepto se refiere únicamente a aspectos orgánicos de un órgano jurisdiccional o meramente a las reglas de un proceso de designación o nombramiento, dadas las competencias asignadas a la Sala Superior del Tribunal Electoral y la salvaguarda de los principios constitucionales de autonomía e independencia que la rigen, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que la verificación de su adecuada integración y conformación es una precondition para el ejercicio de sus funciones dentro de los procesos electorales.

²⁰ Tesis P./J. 125/2007, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1280. Precedente: Controversia constitucional 114/2006. Municipio de Buenavista, Estado de Michoacán. 16 de agosto de 2007. Mayoría de nueve votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Raúl Manuel Mejía Garza.

96. En ese tenor, se considera que los principios o reglas que aluden a la designación de magistrados electorales, sus condiciones de garantías jurisdiccionales y, en general, todo aquello que los protege para garantizar la autonomía del órgano y su independencia, se vincula con la manera en que resolverán los medios de impugnación que surjan dentro de un proceso electoral e incidirá, directa o indirectamente, en la organización de las elecciones, en el derecho de los ciudadanos y en las prerrogativas de los partidos o candidatos.
97. Este Tribunal Pleno ya ha llegado a conclusiones similares en otros asuntos. Aunque no se han impugnado normas con idéntico contenido al que ahora nos ocupa, se han analizado preceptos que regulan aspectos orgánicos de integración u organización de los órganos jurisdiccionales en la materia federales o locales y se ha aceptado su procedencia por ser electoral.
98. Por una parte, examinando normas del régimen federal, en la **acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014**, resuelta el nueve de septiembre de dos mil catorce bajo la Ponencia de la Ministra Luna Ramos, se entró al estudio de los artículos 185, 192 y 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación²¹, los cuales establecían la regulación sobre

²¹ En los apartados de legitimación y procedencia, donde se tuvo que haber analizado la naturaleza electoral de estas normas, nada se dijo al respecto y se aprobó entonces implícitamente su carácter electoral por unanimidad de votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. No asistió a la sesión el Ministro Valls Hernández previo aviso a la Presidencia. Por lo que hace al estudio de fondo, por unanimidad de los mismos votos, se aprobó el considerando vigésimo octavo, reconociendo la validez de los artículos 185, 192 y 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Los Ministros Franco González Salas (reserva genérica) y Zaldívar Lelo de Larrea (reserva genérica) reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

El texto de las normas que se consideraron electorales es el que sigue:

Artículo 185.- El Tribunal Electoral funcionará en forma permanente con una Sala Superior, siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada; las sesiones de resolución jurisdiccional serán públicas.

Artículo 192.- El Tribunal Electoral contará con siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada que se integrarán por tres magistrados electorales, cada una; cinco de las Salas Regionales tendrán su sede en la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución y la ley de la materia, la sede de las dos

la integración y competencias de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La objeción del partido político consistió, entre otras cuestiones, en que no existía competencia para idear una Sala Especializada. Las normas fueron declaradas como constitucionales. La relevancia del precedente radica en evidenciar que este Tribunal Pleno ya ha declarado procedente la acción de inconstitucionalidad para verificar normas que prevén supuestos de conformación y reglas de nombramiento de magistrados de una Sala Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por ser precisamente de naturaleza electoral.

99. Por su parte, en el ámbito estatal, esta Suprema Corte también cuenta con una serie de precedentes en los que se han analizado normas con contenido formalmente orgánico de un tribunal electoral local, pero se ha llegado a la convicción que aún así son normas de naturaleza electoral al incidir en los procesos electorales. Por ejemplo, al ser la última resuelta, en la **acción de inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada 96/2016**, fallada el tres de enero de dos mil diecisiete bajo la Ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, se declaró procedente la acción por ser normas electorales respecto a los artículos 7, párrafo segundo (parte final), párrafo tercero, fracciones I, II y III, y 10, párrafo tercero, de la Ley de Justicia Electoral del Estado de Nayarit, así como el artículo tercero transitorio de las reformas publicadas el cinco de octubre de dos mil dieciséis²², en el

Salas Regionales restantes, será determinada por la Comisión de Administración, mediante acuerdo general y la Sala Regional Especializada tendrá su sede en el Distrito Federal. Los magistrados de las Salas Regionales y de la Sala Regional Especializada durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si fueren promovidos a cargos superiores. La elección de los magistrados será escalonada.

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

En los casos de elecciones extraordinarias la Sala Regional con competencia territorial en donde hayan de celebrarse resolverá las impugnaciones que pudieren surgir durante las mismas.

Artículo 195.- Cada una de las Salas Regionales, con excepción de la Sala Regional Especializada, en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, tendrá competencia para: [...].

²² Los apartados de legitimación y procedencia, en los que se reconocieron implícitamente la naturaleza electoral de las normas, se aprobaron por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. El Ministro Javier Laynez Potisek no asistió a la sesión de tres de enero de dos mil diecisiete por gozar de vacaciones. En relación con el fondo, por mayoría de ocho votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz,

que se establecían las reglas de nombramiento y duración de los magistrados supernumerarios de la Sala Electoral Local y se indicó que el Congreso Local debía realizar el procedimiento para nombrar a los magistrados supernumerarios previo al inicio del proceso electoral.

Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, en su tema 1, denominado Nombramiento de magistrados supernumerarios por el Congreso local, se aprobó la propuesta consistente en declarar la invalidez de los artículos 7, párrafos segundo, en la porción normativa y hasta tres magistrados supernumerarios electos por el Pleno del Congreso del Estado, y tercero, fracciones I, II y III, 10, párrafo tercero, en la porción normativa Las vacantes temporales de los magistrados numerarios o las excusas de los mismos, calificadas de procedentes, se suplirán por los magistrados supernumerarios, en el orden de prelación que establezca el decreto de su nombramiento, y transitorio tercero de la Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit. La Ministra Luna Ramos y el Ministro Pardo Rebolledo votaron en contra.

El texto de las normas que se consideraron electorales es el que sigue:

Artículo 7. El Tribunal Electoral funcionará en Pleno y tendrá su sede en la capital del Estado. Sus sesiones serán públicas. Las sesiones del Pleno serán válidas con la asistencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar su Presidente.

Se integrará por cinco magistrados numerarios designados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, **y hasta tres magistrados supernumerarios electos por el Pleno del Congreso del Estado.**

Los magistrados supernumerarios permanecerán en su encargo durante siete años y se elegirán de la siguiente forma:

I. La Comisión competente del Congreso del Estado llevará a cabo el proceso para proponer a las personas que aspiran al cargo de magistrados supernumerarios, mediante convocatoria que para el efecto se expida; previa comparecencia de quienes acrediten los requisitos establecidos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se emitirá el dictamen correspondiente ante el Pleno en el que se contendrá el nombre de las personas propuestas para ocupar el cargo;

II. La designación por el Pleno del Congreso, de los magistrados supernumerarios, será por el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes, y

III. De no obtenerse la votación requerida, la Comisión presentará a la consideración del Pleno una nueva propuesta.

El Tribunal Electoral nombrará a un Secretario General de Acuerdos a propuesta de su presidencia.

Contará además, con el personal jurídico, administrativo y técnico que se requiera para su funcionamiento y cumplimiento de sus atribuciones, de acuerdo al presupuesto de egresos del Estado.

Artículo 10. En ningún caso los magistrados podrán abstenerse de votar, salvo cuando tengan alguno de los impedimentos legales a los que se refiere la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Las excusas y recusaciones que por impedimento legal se presenten serán calificadas y resueltas de inmediato por el propio Pleno.

Las vacantes temporales de los magistrados numerarios o las excusas de los mismos, calificadas de procedentes, se suplirán por los magistrados supernumerarios, en el orden de prelación que establezca el decreto de su nombramiento. Cuando la vacante sea definitiva, se hará una nueva designación de magistrado de conformidad con lo establecido en la Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La retribución que reciban los magistrados durante el tiempo en que ejerzan su cargo, será la prevista en el presupuesto de egresos del Estado.

Artículos transitorios de las reformas publicadas en el Periódico Oficial el cinco de octubre de dos mil dieciséis

Tercero. El Congreso del Estado, deberá realizar el procedimiento para nombrar a los magistrados supernumerarios, previo al inicio del proceso electoral.

100. Misma situación ha ocurrido en los siguientes asuntos promovidos por partidos políticos: **acción de inconstitucionalidad 55/2016**, en la que se examinaron los artículos 135, apartado D, párrafos tercero y quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit y octavo transitorio²³, que ideaban la rotación de la presidencia del tribunal electoral local y su entrada en funciones del mismo; **acción de inconstitucionalidad 50/2015**, en el que se estudiaron los artículos 408 y Octavo y Noveno Transitorio del Código Electoral del Estado de Veracruz²⁴, que señalaban los requisitos para ser

²³ Fallada en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis bajo la Ponencia de la Ministra Piña Hernández. Los apartados de procedencia y legitimación se aprobaron por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I y II relativos, respectivamente, al trámite y a las consideraciones, en sus aspectos primero y tercero, referentes a la competencia y a la legitimación y procedencia. En el apartado de procedencia, se analizó si eran electorales o no ciertas normas, incluyendo el referido artículo octavo transitorio, y sólo se llegó a la conclusión de que debía sobreseerse en la acción por no ser una norma electoral el artículo décimo transitorio del decreto impugnado (validando que eran electorales los citados artículos 135, apartado D, párrafos tercero y quinto, de la Constitución Local y octavo transitorio del decreto cuestionado). Ello, por una votación mayoritaria de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Votó en contra el Ministro Medina Mora. La Ministra Luna Ramos y el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea no asistieron a la sesión previo aviso a la Presidencia.

El texto de las normas que se consideraron electorales es el que sigue:

Artículo 135.- Las elecciones del Gobernador del Estado, de los miembros del Congreso y de los integrantes de los Ayuntamientos se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mismas que se celebrarán el primer domingo de junio del año que corresponda, mediante sufragio universal, secreto y directo. [...]

Apartado D.- Del Tribunal Estatal Electoral y el Sistema de Medios de Impugnación.

[...]

Al Tribunal le corresponde garantizar los actos y resoluciones electorales, en los términos que disponen esta Constitución y la ley; actuará con autonomía e independencia en sus decisiones y serán definitivas en el ámbito de su competencia. Sus determinaciones se sustentarán en los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

[...]

Los Magistrados del Tribunal Electoral designarán a su Presidente por mayoría de votos cada tres años de conformidad a las formalidades y procedimiento previsto en la ley.

Quien ocupe la Presidencia del Tribunal no podrá reelegirse. [...].

Octavo.- El Tribunal Estatal Electoral entrará en funciones a partir del día 2 de enero del año 2017, fecha en la que se extinguen la denominación y competencia de la Sala Constitucional Electoral del Tribunal Superior de Justicia.

²⁴ Fallada en sesión de diez de noviembre de dos mil quince bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo De Larrea. Los apartados de legitimación y procedencia, donde se reconoció implícitamente la naturaleza electoral de las normas, se aprobaron por unanimidad de once votos. Posteriormente, por unanimidad de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto al considerando décimo cuarto, se declaró la invalidez del artículo 408 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y, por unanimidad de ocho votos (con la salvedad del Ministro Cossío que se ausentó), respecto al considerando décimo quinto, se declaró la invalidez de los artículos octavo y noveno transitorios. En las sesiones donde se tomó estas últimas

magistrados del tribunal electoral local y la omisión de dotarles de presupuesto para su operación y funcionamiento; **acción de inconstitucionalidad 38/2014**, donde se verificó la regularidad del artículo 278, párrafo segundo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León²⁵ que disminuía la remuneración de los magistrados del

votaciones no asistieron los Ministros Silva Meza y Pérez Dayán previo aviso a la Presidencia.

El texto de las normas que se consideraron electorales es el que sigue:

Artículo 408. Para ser Magistrado Electoral se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- V. Haber residido en el Estado, durante un año anterior al día de la designación;
- VI. No haber sido Gobernador, Secretario, o Fiscal General del Estado, Senador, Diputado Federal o Local, durante los cuatro años previos al día de su nombramiento;
- VII. Contar con credencial para votar con fotografía;
- VIII. Acreditar conocimientos en derecho electoral;
- IX. No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;
- X. No haber sido registrado como candidato, con excepción de los candidatos independientes, a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años inmediatos anteriores a la designación; y
- XI. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.

OCTAVO. Los Magistrados y demás personal del Tribunal Electoral del Estado, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente Código, continuarán en su encargo hasta en tanto se realicen los nuevos nombramientos, en los términos previstos por la fracción IV, inciso c) apartado 5 del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y entre en funciones el nuevo Tribunal.

Los Magistrados, los servidores públicos y demás personal que al momento de la entrada en vigor del presente Código laboren en el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado continuarán perteneciendo al citado Poder, en los términos que señale su nombramiento.

NOVENO. Los bienes muebles e inmuebles asignados al funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado seguirán siendo propiedad del Poder Judicial del Estado, y serán administrados por el Consejo de la Judicatura.

²⁵ Fallada en sesión de dos de octubre de dos mil catorce bajo la Ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Los apartados de legitimación y procedencia, donde se reconoció implícitamente la naturaleza electoral de la norma, se aprobaron por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de los considerandos primero y tercero relativos, respectivamente, a la competencia y a la legitimación activa. Por lo que hace al fondo, por la misma unanimidad de diez votos, se aprobó la propuesta del considerando vigésimo tercero consistente en declarar la invalidez del artículo 278, párrafo segundo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. No asistió a la sesión el Ministro Valls Hernández previo aviso a la Presidencia.

El texto de la norma que se consideró electoral es el que sigue:

Artículo 278. Los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado serán electos por el Senado de la República en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de la materia.

Durante el período electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado percibirán una remuneración equivalente a la de un Magistrado del Poder Judicial del Estado. Cuando

tribunal electoral estatal y, finalmente, en la **acción de inconstitucionalidad 35/2014**, mediante la cual se analizó el artículo 508, segundo párrafo, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas²⁶, que preveía el mecanismo para cubrir las ausencias temporales de los magistrados de los órganos jurisdiccionales en materia electoral. Se insiste, todos ellos regulan de alguna manera aspectos de la estructura e integración de órganos electorales y fueron estudiados de fondo.

101. Al discutirse algunos de estos casos, se aludió que la naturaleza electoral de las normas estatales impugnadas devenía de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5, de la Constitución Federal²⁷, que señala que las autoridades de las entidades federativas

no sea periodo electoral, su remuneración será equivalente a la de un Juez de Primera Instancia del Poder Judicial del Estado.

Los Magistrados no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia.

²⁶ Fallada en sesión de dos de octubre de dos mil catorce bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo De Larrea. El apartado de legitimación, en el que se reconoció implícitamente la naturaleza electoral de la norma, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. No asistió a sesión el Ministro Valls Hernández previo aviso a la Presidencia. El apartado de improcedencia, en el que no se hizo alusión a que el precepto reclamado se tratara de una norma no electoral, se aprobó por mayoría de nueve votos (la Ministra Luna votó en contra). En el fondo, por unanimidad de los mismos diez votos referidos, se aprobó el considerando décimo octavo en el que se reconoció la validez del artículo 508, párrafo segundo, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.

El texto de la norma que se consideró electoral es el que sigue:

Artículo 508.- El Tribunal Electoral funcionará en Pleno. Para sesionar válidamente se requerirá la presencia de por lo menos tres magistrados y sus resoluciones se acordarán por mayoría de votos. En caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad. Todas las sesiones del Tribunal Electoral serán públicas.

En el caso de ausencia de algún magistrado mayor a siete días y que no se trate de vacante definitiva, el Presidente del Tribunal Electoral deberá comunicarlo al Poder Ejecutivo del Estado para efecto de que proponga una terna y sea enviada a la Legislatura del Estado, de conformidad con el artículo 503 inciso a) de este Código.

²⁷ **Artículo 116.-** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

IV.- De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: [...]

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

[...]

5o. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes

que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, deben gozar de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo que determinen las leyes, y que esas autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número par de magistrados electos por el Senado de la República. La razón fundamental fue que el texto constitucional buscaba que todas las normas que incidan en esas reglas y principios electorales que salvaguardan la integridad del órgano jurisdiccional electoral de las entidades federativas que, a su vez, guía los procesos electorales estatales y protege los derechos político-electorales, deban considerarse como materialmente electorales para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

102. Tal argumento también es replicable para el caso de la Sala Superior del Tribunal Electoral, el cual con fundamento en el artículo 99 de la Constitución Federal, es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, salvo lo dispuesto por la fracción II del artículo 105 constitucional, cuyas competencias para regir los procesos electorales están expresamente señaladas en el texto constitucional y cuyos integrantes deben gozar de la misma autonomía e independencia para el ejercicio de sus funciones en materia electoral, tal como ocurre con los órganos jurisdiccionales locales especializados.

103. En conclusión, debe desestimarse la improcedencia de no contenido electoral y falta de legitimación, toda vez que el precepto reclamado está relacionado con los procesos electorales.

104. Al margen de las causales de improcedencia recién examinadas, esta Suprema Corte no advierte ningún impedimento procesal para el análisis de fondo de la acción, por lo que se procede al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por los partidos políticos.

de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.

VII. ESTUDIO DE FONDO

105. El artículo Cuarto transitorio, cuyo segundo párrafo se reclama, junto con los dos artículos transitorios del Decreto que le otorgó vigencia, disponía y dispone, antes y después de la reforma impugnada publicada el tres de noviembre de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación, respectivamente lo siguiente:

TEXTO ANTERIOR	TEXTO RECLAMADO
<i>“Artículo Cuarto. 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:</i> <i>I. Antes del 20 de abril de 2015, la Cámara de Senadores elegirá al magistrado electoral de la Sala Superior que sustituya al magistrado cuyo mandato concluye en la fecha antes citada; el electo lo será para un período que concluirá el 4 de noviembre de 2016.</i> <i>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. Al aprobar los nombramientos el Senado deberá señalar el período de mandato que corresponde a cada magistrado. Todos aquellos que hayan desempeñado el cargo de magistrado electoral no podrán ser reelectos.”</i>	<i>“Artículo Cuarto. 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:</i> <i>I. Antes del 20 de abril de 2015, la Cámara de Senadores elegirá al magistrado electoral de la Sala Superior que sustituya al magistrado cuyo mandato concluye en la fecha antes citada; el electo lo será para un período que concluirá el 4 de noviembre de 2016.</i> <i>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. Al aprobar los nombramientos el Senado deberá señalar el período de mandato que corresponde a cada magistrado. Todos aquellos que hayan desempeñado el cargo de magistrado electoral no podrán ser reelectos.</i> <i>(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], D.O.F. 3 DE NOVIEMBRE DE 2016)</i>

	Los siete magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, electos por la Cámara de Senadores el 20 de octubre de 2016 y cuyo mandato inicia el 4 de noviembre del mismo año, desempeñarán su encargo conforme a lo siguiente: a) Los dos Magistrados electos originalmente para el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2019, durarán en su encargo hasta el 31 de octubre de 2023; b) Los dos Magistrados electos originalmente para el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2022, durarán en su encargo hasta el 31 de octubre de 2024, y c) Los tres Magistrados restantes, ejercerán su encargo en los mismos términos de la elección realizada por la Cámara de Senadores, en el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2025.”
	Transitorios “Primero. El presente Decreto entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.” “Segundo. 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

	<i>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 duración.</i> <i>El Senado de la Republica emitirá una declaración para la aplicación del presente Decreto una vez publicado.”</i>
--	--

106. En la correspondiente exposición de motivos que antecedió a la aprobación de la norma reclamada se explicó lo siguiente:

“Los suscritos Emilio Gamboa Patrón, Fernando Herrera Ávila, Luis Miguel Gerónimo Barbosa, Carlos Alberto Puente Salas, Fernando Yunes Márquez, Ivonne Liliana Álvarez García y Angélica de la Peña Gómez, Senadores integrantes de diversos grupos parlamentarios, de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 8, numeral 1, fracción I, 76, numeral 1, fracción I, 164, numerales 1 y 2, y 169, numeral 1, todos ellos del Reglamento del Senado de la República; someten a la consideración de esa honorable asamblea la siguiente iniciativa de DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO CUARTO DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS 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.

ANTECEDENTES

- 1. La reforma constitucional del 27 de septiembre de 2007, estableció la obligación del Congreso de la Unión de determinar en la legislación secundaria la designación escalonada de los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que intervienen tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el Senado de la República.*
- 2. En cumplimiento al mandato constitucional, el Congreso aprobó reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 1o de julio de 2008, mediante el 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.*
- 3. Dicho Decreto estableció en su régimen transitorio, la forma en que debían designarse los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para el efecto de que su renovación se llevara a cabo de manera escalonada.*

4. Posteriormente, mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, se introdujeron al sistema electoral mexicano diversas figuras jurídicas novedosas y se modificó la configuración de algunas otras que ya se contemplaban. Entre las figuras más importantes, materia de dicho Decreto, destacan: i) la posibilidad de reelección de los Senadores, Diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos; ii) la creación del Instituto Nacional Electoral como un órgano constitucional autónomo, y iii) la restructuración en la distribución de los tiempos de radio y televisión desde las precampañas y hasta el día de la jornada electoral.

5. Por su parte, en cuanto a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la designación de los magistrados electorales, mediante acuerdo número 6/2016 del Pleno del Máximo Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio del presente año, se detalló el procedimiento a seguir para la selección de las ternas que el Pleno del Tribunal, luego de su aprobación, propusieron al Senado para su selección.

6. El día 16 de agosto del presente año, y de acuerdo a lo establecido en el considerando Cuarto del Acuerdo mencionado, se llevó a cabo en la sesión del Pleno de la Suprema Corte, la convocatoria de los 131 aspirantes para ocupar el cargo de magistrados de la Sala Superior, en donde los ministros seleccionaron a 42 candidatos que, además de cumplir con los requisitos constitucionales y legales para ocupar el puesto, cuentan con méritos curriculares y con el perfil acorde a las funciones propias del cargo.

7. Durante los días 22 y 23 de agosto del presente año, en sesión pública del Pleno de la Suprema Corte, cada uno de los 42 candidatos comparecieron para exponer los puntos más destacados de los temas que abordaron en los ensayos que presentaron de acuerdo a la convocatoria. En dichas sesiones, los ministros evaluaron los conocimientos de los candidatos. Posteriormente, y concluidas dichas sesiones, los ministros seleccionaron a los 21 integrantes de las siete ternas que, conforme a su criterio, cuentan con mayores aptitudes y satisfacen el perfil requerido.

8. En razón de lo anterior, el pasado 29 de agosto, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación remitió las siete ternas de candidatos que propuso el Tribunal Pleno para la designación de los respectivos magistrados que cubrirían las vacantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

9. Con fecha del 6 de septiembre, la Mesa Directiva del Senado recibió y turnó a la Comisión de Justicia, el oficio remitido por el Presidente de la Suprema Corte que contiene las siete ternas de candidatos para Magistrados Electorales.

10. El día 6 de octubre del año en curso, se celebró la sesión de la Comisión de Justicia, en la que se votó y aprobó el dictamen relativo a las ternas de candidatos a Magistrados.

11. Posteriormente, el pasado 20 de octubre, el Pleno del Senado de la

República llevó a cabo la votación del dictamen de referencia, designando a los magistrados que habrán de integrar la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La elección por cédula obtuvo los resultados siguientes:

José Luis Vargas Valdez, por un periodo de tres años en el cargo, al 31 de octubre de 2019;

Indalfer Infante Gonzáles, por un periodo de tres años en el cargo, al 31 de octubre de 2019;

Felipe Alfredo Fuentes Barrera, por un periodo de seis años en el cargo, al 31 de octubre de 2022;

Reyes Rodríguez Mondragón, por un periodo de seis años en el cargo, al 31 de octubre de 2022.

Felipe de la Mata Pizaña, por un periodo de nueve años en el cargo, al 31 de octubre de 2025;

Mónica Aralí Soto Fregoso, por un periodo de nueve años en el cargo, al 31 de octubre de 2025, y

Janine Madeline Otálora Malassis, por un periodo de nueve años en el cargo, al 31 de octubre de 2025.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A partir de la reforma constitucional de 1996, en donde se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación como órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las reglas y procedimientos que establece la ley, que en este caso es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Conforme a la reforma antes mencionada, los siete magistrados que integraban la Sala Superior duraban en su encargo diez años improrrogables, lo que implicaba una renovación total de la Sala al haberse cumplido dicho periodo.

Sin embargo, por virtud de la reforma constitucional de 27 de septiembre de 2007, y de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1° de julio de 2008, se introdujo una modalidad al procedimiento de designación y la temporalidad del encargo de los Magistrados Electorales. Dichas reformas derivaron en la reducción del plazo del nombramiento de Magistrados Electorales a nueve años improrrogables y, la renovación escalonada o gradual, de forma similar a lo que pasa en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las designaciones de los magistrados se traducen en una parte fundamental de la consolidación de la función jurisdiccional, que adquiere particular importancia tratándose de los integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que es por antonomasia el órgano encargado de revisar los procesos

democráticos en nuestro país. Ahora bien, el escalonamiento en dichas designaciones resulta toral para la composición de un Tribunal plural cuyo funcionamiento sea óptimo, pues es el mecanismo mediante el cual se facilita que la experiencia adquirida por los integrantes más antiguos se transmita a los más recientes, lo que permite la evolución de los criterios jurisprudenciales, sin llegar al extremo de que la nueva composición derive en un cambio tajante de los mismos, pues este extremo únicamente propiciaría la inseguridad jurídica.

El sistema de escalonamiento de la elección de los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación encuentra su fundamento constitucional en el artículo 99, decimoprimer párrafo, de la Norma Fundamental.

Dicho precepto constitucional otorga libertad configurativa a favor del legislador para establecer las reglas y el procedimiento para el escalonamiento de la elección de los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral; sin embargo, ello debe sujetarse a las disposiciones y parámetros constitucionales que sean aplicables al supuesto materia de regulación, es decir el tiempo de duración de los Magistrados en su encargo.

De acuerdo al decimosegundo párrafo del artículo 99 constitucional, el legislador secundario no podrá prever un sistema de escalonamiento en el que se establezcan plazos de duración superiores a nueve años, pues dicho tope debe interpretarse en el sentido de que se trata de un límite máximo, mas no mínimo, al tiempo en que un Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral puede permanecer en el ejercicio del cargo; en virtud de que la intención del Constituyente, al referir que la duración de ellos será por el plazo improrrogable de nueve años, fue que el ejercicio de dicho cargo no rebasara de esta temporalidad.

Por otro lado, el legislador ordinario, al momento de establecer la duración de los Magistrados Electorales que se sujetarán al sistema de escalonamiento, justifica dicha temporalidad conforme a los siguientes principios:

I. Principio de Estabilidad Judicial

Conforme a lo previsto en el artículo 17, sexto párrafo, de la Constitución Política, y de acuerdo a la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte, la independencia y autonomía judicial es una garantía constitucional del derecho de acceso a la justicia, por virtud del cual se permite la administración de una justicia pronta, completa e imparcial, que se traduce en la legitimidad institucional de los órganos jurisdiccionales al emitir sus resoluciones.

Ahora bien, dentro de los subprincipios de la función jurisdiccional, que derivan del principio de independencia judicial, se encuentra el de “estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo”, que a su vez comprende: la determinación objetiva del tiempo de duración en el ejercicio del cargo. En este sentido, y de acuerdo con los principios antes mencionados, se puede concluir que el establecimiento del tiempo de duración de los jueces y magistrados del Poder Judicial – en este caso, los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación– constituye un mecanismo para garantizar la estabilidad en el ejercicio del cargo, y cumple con la

exigencia constitucional de la independencia y autonomía de los tribunales y demás órganos jurisdiccionales a que se ha hecho referencia.

II. Garantía de derechos de los justiciables

En la medida en que se propicie la independencia judicial, se garantizará a los justiciables que la labor de los tribunales se ejercerá con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin acatar o someterse a indicaciones o instrucciones de sus superiores jerárquicos, o de entes ajenos al Poder Judicial y que tengan algún interés en el asunto. Lo anterior es importante, toda vez que con el sistema de escalonamiento en la elección de Magistrados de la Sala Superior tiene como eje fundamental la adecuada protección del derecho de acceso a la justicia, reconocido en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales.

III. Construcción Jurisprudencial en materia electoral

El sistema de escalonamiento es un mecanismo que se incorpora con el objeto de asegurar tanto la continuidad, como la renovación institucional de los órganos del Estado. Por otro lado, como se mencionó anteriormente, este sistema garantiza también la estabilidad judicial y de su jurisprudencia, situación que un cambio en bloque no podría garantizar de inmediato. Esto es bastante significativo, de manera que permite una sana convivencia entre la experiencia adquirida de los que se quedan y la frescura de los que llegan.

IV. Pluralidad de criterios conforme a la designación escalonada de los Magistrados.

Al ser nombrados los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral por el Senado de la República en periodos y legislaturas variadas, se favorecería la pluralidad de criterios que conformarán dicha instancia jurisdiccional máxima, lo que mejora la calidad en las resoluciones de la misma.

Aunado a lo anterior, las trascendentales reformas al sistema electoral mexicano ya expuestas en el apartado de antecedentes, han hecho necesario un ejercicio interpretativo de las nuevas disposiciones constitucionales y legales para la construcción de criterios jurisprudenciales. Este ejercicio interpretativo conlleva una ardua labor jurisdiccional que lleva años forjarse, máxime al tratarse de un Tribunal Electoral, el cual por su naturaleza concentra sus más grandes cargas laborales, en lapsos cortos, lo que tiene por consecuencia que la generación de sus enriquecedores criterios sea de carácter paulatino.

En razón de lo hasta aquí apuntado, se considera conveniente establecer que el plazo del primer escalonamiento en la elección de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sea dentro de los primeros siete años posteriores a la elección de la integración total del pleno, al ser este un plazo razonable que atiende a los principios que se han expuesto. Esto es, de los siete nuevos magistrados electorales de la Sala Superior que inician funciones el 4 de noviembre del presente año, se estima que dos de ellos deben concluir su mandato en siete años posteriores al nombramiento; dos más a los ocho años y, los tres

restantes, a los nueve años.

Para efecto de lograr dicha transitoriedad, las y los suscritos Senadores proponemos reformar el artículo Cuarto transitorio de las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los siguientes términos:

(Se transcribe)

Tal determinación, al tratarse de un ámbito de regulación en el que el Poder Legislativo, derivado de un mandato constitucional, cuenta con un margen relativamente amplio para establecer la transitoriedad de los nombramientos de los Magistrados para que el escalonamiento salvaguarde las ventajas hasta aquí apuntadas, que además de fortalecer la inamovilidad judicial, de manera consecuente cumple con una garantía en favor de la sociedad, que tiene derecho a contar con juzgadores idóneos que aseguren una impartición de una justicia pronta, completa, gratuita e imparcial en esta materia electoral, con resoluciones y criterios que consoliden el sistema democrático mexicano.

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, nos permitimos someter a la consideración de esta Honorable Cámara de Senadores la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO..."

107. Ahora bien, en sus conceptos de invalidez Primero y Tercero el partido político MORENA aduce lo siguiente

- La reforma al artículo Cuarto transitorio reclamado alteró el principio de periodicidad de la elección escalonada que debe de ser cada tres años, según una interpretación auténtica, funcional y teleológica de las normas constitucionales que le dieron origen al escalonamiento;
- La elección sólo es escalonada si a la vez es periódica, y sólo es periódica en razón de la periodicidad de los procesos federales y la renovación escalonada de otros funcionarios con competencia electoral (Instituto Nacional Electoral);
- La lógica del escalonamiento consistía en la fijación de un periodo de nueve años ordinario de duración en el cargo y la obligación del escalonamiento cada tres años de acuerdo con la periodicidad de los procesos electorales (que son cada tres años) y con la renovación escalonada de los consejeros electorales del ahora Instituto Nacional Electoral;
- Por elección escalonada o periódica de magistrados electorales, debe entenderse el proceso de nombramiento y desempeño de dichos cargos públicos, de trecho en trecho, con un mismo espacio o distancia entre sí;
- Ante una vacante definitiva de cualquiera de los magistrados, la elección del nuevo integrante se haría hasta el periodo para el que fue electo el ausente, con el objeto de no distorsionar la renovación escalonada de los órganos.

- Los Poderes Legislativo y Ejecutivo federales carecen de competencias para modificar los nombramientos de magistrados inicialmente aprobados, porque con ello se viola el principio de división de poderes al excluir a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de poder participar en el procedimiento de integración y proposición de ternas en forma periódica cada tres años;
- Una vez que el Senado de la República designó a los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el veinte de octubre de dos mil dieciséis, el Congreso de la Unión ya no tenía competencias para emitir normas como la reclamada, porque al haberse efectuado la elección y designación de los magistrados (en periodos de tres, seis y nueve años) se agotó el objeto de la norma y cualquier modificación a la misma que incidiera en sus efectos conllevaría a una infracción a las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

108. Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática en sus conceptos de invalidez Primero, Segundo, Quinto y Sexto, alega en esencia lo siguiente:

- La renovación escalonada del Instituto Nacional Electoral y de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe hacerse de manera escalonada, en armonía con la periodicidad de los comicios federales y dentro de un periodo de transición de nueve años para el caso de las magistraturas.
- Es evidente que los procesos electorales federales se tienen programados para cada tres años (dos mil dieciocho, dos mil veintiuno y dos mil veinticuatro) por lo que el texto anterior de la norma reclamada establecía la renovación precisamente acorde a dichos periodos.
- Los nuevos periodos (siete y ocho años, para dos y dos magistrados respectivamente) hace inoperable ese principio de renovación escalonada, según la periodicidad de los procesos electorales, conllevando a que la renovación sea consecutiva, con diferencia tan sólo de un año, lo que trastoca los dos propósitos de la reforma constitucional consistentes en la renovación y experiencia en la integración del máximo órgano electoral de manera paulatina y atendiendo, precisamente, a los periodos de los procesos electorales.
- A fin de asegurar un escalonamiento cada tres años, se previeron medidas adicionales tales como que las vacantes que en su caso se generaran fueran cubiertas sólo por el tiempo restante de la designación original.
- El objeto principal del escalonamiento es hacer posible la combinación de renovación y experiencia, empero, con los nombramientos por periodos de siete, ocho y nueve años se tiene un

periodo de acumulación de experiencia sin renovación y un periodo de rápida renovación con acelerada pérdida de experiencia.

- Las reglas de operación escalonada operan a partir de la conclusión del mandato de los magistrados que se verificó el tres de noviembre de dos mil dieciséis, es decir, un año posterior a la conclusión de un proceso electoral federal, lo que conforme a los propósitos de escalonamiento y experiencia, permite la integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en años sin proceso electoral.
- La toma protesta celebrada el veinte de octubre de dos mil dieciséis agotó el objeto de la norma transitoria, y por ello, con su reforma se modificó una situación (designación) que ya había acontecido con anterioridad, lo cual generó incertidumbre en el órgano electoral porque se modificó una norma que ya no se encontraba vigente, cuyos actos de aplicación nunca fueron controvertidos y que constituía un acto definitivo.
- El decreto controvertido constituye una intromisión indebida del Poder Legislativo en el proceso de designación de los magistrados de la Sala Superior y, en consecuencia, una transgresión al principio de división de poderes, autonomía e independencia judicial.
- El decreto excluyó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de su participación en el procedimiento de designación; produce una alteración indirecta a una norma constitucional; rompe con la rigidez y certeza de los periodos de designación, y viola el principio de improrrogabilidad y de independencia judicial que busca aislar a los órganos jurisdiccionales de influencias externas.
- Se generó una afectación seria a la legitimidad de los nuevos integrantes de la Sala Superior que vulnera el derecho a contar con jueces que sean y parezcan imparciales, como dimensión del principio de independencia judicial, y se destaca que existe una amplia opinión pública que condena la prórroga en el periodo de nombramiento de los magistrados electorales, lo cual se corrobora con un documento del portal electrónico www.change.org, con más de 20,000 firmas, que refuta la aprobación del respectivo decreto reclamado.

109. Son infundados los conceptos de invalidez **Primero** y **Tercero** de MORENA y el **Primero, Segundo, Quinto y Sexto** del Partido de la Revolución Democrática respecto de la supuesta incompetencia del Congreso de la Unión para modificar los ciclos del primer escalonamiento de los magistrados electorales, ya que este Tribunal Pleno observa que al momento en que se publicó el decreto de reformas (tres de noviembre de dos mil dieciséis) aún no se encontraban vacantes los puestos que deberían de cubrir los nuevos magistrados, y por tanto, tampoco existía inconveniente constitucional

alguno para que se incrementara el periodo de duración de las etapas del escalonamiento, si ni siquiera era posible que aquéllos iniciaran su gestión.

110. En efecto, para la renovación escalonada de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la Ley Orgánica que rige dicho Poder estableció, primigeniamente, un mecanismo de transición por virtud del cual la designación y toma de protesta del cargo debería realizarse a más tardar el treinta de octubre de dos mil dieciséis, pero se programó también que las personas nombradas no asumirían sus funciones de inmediato, sino que lo harían hasta el cuatro de noviembre siguiente, lo cual significa que en el lapso comprendido entre los días treinta y uno de octubre al tres de noviembre del mismo año, los anteriores magistrados aún se encontrarían desempeñando sus atribuciones de manera ordinaria porque todavía no había vacantes que cubrir bajo el nuevo sistema de permanencia en el órgano jurisdiccional, y por su parte, los recién designados, bajo esa condición, podrían seguir realizando sus anteriores actividades profesionales remuneradas, ya sea que provinieran de particulares o de cualquiera otra índole, sin la cortapisa que les impondría el nuevo cargo cuando lo asumieran, es decir, sin que de momento debieran observar la prohibición prevista en el primer párrafo del artículo 101 de la Constitución federal, en el sentido de que **“...no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de las entidades federativas o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.”**

111. En el caso concreto esto fue lo que aconteció de la forma antes descrita, porque la designación y protesta constitucional de los siete nuevos magistrados se llevó a cabo el veinte de octubre de dos mil dieciséis, pero esa circunstancia no implicó, en modo alguno, que en esa fecha existieran trece magistrados –sumando los entrantes con los salientes que para entonces eran seis– sino solamente significaba

que por virtud de la disposición legal transitoria ahora cuestionada, se procedió al nombramiento anticipado de los funcionarios que habrían de sustituir a los magistrados de plazo cumplido, pues sería ilógico que pudiera duplicarse la ocupación de los mismos cargos en forma simultánea.

112. Es verdad que la norma transitoria que preveía el nombramiento escalonado ya había agotado su misión conforme su redacción original, pero también lo es que no podría afirmarse, con rigor técnico, que al momento de la toma de protesta ya se encontraba constituida la nueva composición de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, toda vez que sería tanto como aseverar que en un momento dado coexistían simultáneamente dos conformaciones del mismo órgano jurisdiccional, la saliente y la entrante, lo cual desde luego no puede entenderse así por lo ilógico que resultaría pretender situar a ambas integraciones en un plan de paridad, cuando la relación que hay entre ellas es indudablemente de existencia sucesiva, es decir, al extinguirse una, inicia la subsecuente.
113. No es óbice a lo anterior, la circunstancia de que al momento en que fueron designados los nuevos magistrados existiera una vacante en la conformación saliente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, toda vez que ese nombramiento no fue realizado en su oportunidad conforme el anterior régimen legal, y por ello, ya no era factible considerarlo como una designación que debiera ser cubierta individualmente por alguno de los recién nombrados, en tanto que lo que se previó fue una reestructuración del tribunal que debería iniciar conjuntamente para desarrollarse posteriormente en forma escalonada, peculiaridad que el anterior sistema de designación no tenía, sino que disponía la renovación integral de esa Sala al concluir el encargo de todos los magistrados en forma común.
114. En resumen, la única vacante que entonces existía era un remanente de la anterior integración de la Sala Superior que no tenía algún

significado jurídico frente a la nueva composición, porque su existencia respondía a un sistema de designación diverso y derogado.

115. Por tanto, si la pretendida coexistencia simultánea de dos integraciones del mismo órgano no era formalmente posible, el Congreso de la Unión se encontraba constitucionalmente habilitado para incrementar los periodos de escalonamiento a través de un nuevo acto legislativo, porque con ello no restaba la certeza que se exige en la conformación de los órganos públicos, sino que solamente la reformaba para su mejor ejercicio, lo cual aconteció y se materializó antes de que entrara en funciones el nuevo tribunal.
116. Es importante resaltar que el escalonamiento tiene por finalidad esencial combinar renovación y experiencia, lo cual se logra a través de un mecanismo en el que los primeros ocupantes de los cargos tienen estancias temporales diversas, de modo tal que los sucesores de los primeros funcionarios en concluir su encomienda, se adscriban en la dinámica funcional de un órgano colegiado, cuyos posibles cambios de criterio y/o de operación administrativa por su incorporación se lleven a cabo de manera paulatina, todo ello a través de ciclos de gestión diferenciados para que los originalmente nombrados vayan terminando su encargo en forma progresiva.
117. Por tanto, no debe confundirse la designación de los magistrados con su escalonamiento, ya que se trata de dos decisiones distintas. La primera coloca a todos los nombrados en la misma condición de idoneidad para ocupar el cargo sin diferencia alguna; lo segundo, significa que los designados tendrán que situarse en alguna de las etapas en las que se dividen legalmente los tiempos de los cargos para lograr sus conclusiones progresivas, no porque sean distintos sus merecimientos, sino por la imprescindible necesidad de combinar a futuro renovación y experiencia mediante la incorporación gradual de nuevos integrantes al tribunal.

118. Desde esta perspectiva, es inexacta la premisa de la que parten los accionantes cuando sostienen que si la facultad de nombrar a los nuevos magistrados ya había sido ejercida por el Senado de la República, el Congreso de la Unión carecía de competencia para incrementar los ciclos del escalonamiento en el que se colocaron a cuatro de ellos, toda vez que, contrario a lo afirmado por los partidos promoventes, mientras no entraran en funciones los magistrados recién designados no existía inconveniente constitucional alguno para fortalecer la inamovilidad de quienes fueron destinatarios de la reforma, si se toma en cuenta, por un lado, que se trataba de un aumento en el periodo de desempeño que no producía perjuicio alguno a los afectados, sino que más bien les favorecía; y por otro lado, que hasta el momento en que tomaran posesión de sus puestos, el principio de certeza en materia electoral cancelaría toda posibilidad de que las leyes ordinarias extendieran los plazos de duración de tales servidores públicos, pero no antes de que ocurriera esa asunción de funciones, pues en todo caso, esa limitante opera respecto de los que están en la víspera de concluir su encomienda, pero no en contra de quienes están por sustituirlos.
119. En otras palabras, la certeza que se exige en esta materia impide prorrogar el periodo del escalonamiento de quienes ya detentan el cargo, pero esa exigencia no es aplicable en relación con quienes aún no lo ejercen, pues en estricto sentido lógico ni siquiera podría calificarse de **“prórroga”** la extensión de la etapa del tiempo de escalonamiento de estos últimos, porque no es posible **“prorrogar”** lo que aún no comienza a surtir sus consecuencias legales en forma efectiva, esto es, a generar obligaciones, remuneraciones, responsabilidades, y todo aquello que es inherente a la función pública.
120. Además, debe precisarse que la facultad de diseñar el escalonamiento de los plazos de los nombramientos de los magistrados electorales corresponde al Congreso de la Unión, y no al Senado de la República, pues a éste únicamente le compete llevar a

cabo la designación, la fijación del lapso que les corresponde dentro del escalonamiento y la respectiva toma de protesta, todo ello a partir de las ternas que le proponga este Alto Tribunal, de manera que también es inexacto que la reestructuración del escalonamiento le hubiese arrebatado una atribución exclusiva.

121. En el aspecto que al caso interesa, la Cámara de Senadores sólo se constriñe a señalar qué sitio del escalonamiento le corresponde a cada uno de los magistrados, determinación que, por su propia naturaleza, no es indicativa de mayores o menores cualidades para desempeñar la función jurisdiccional en materia electoral, pues todos los nombrados gozan por igual de la suficiente idoneidad para ocupar el cargo por el mayor o el menor lapso de los periodos escalonados, de manera que la decisión del Congreso de la Unión de incrementar el periodo de duración de los ciclos del escalonamiento mantuvo intacta la facultad de selección por esos periodos, tal como lo había ya hecho el Senado de la República, porque todos los designados han acreditado solvencia profesional y personal para integrar el máximo órgano jurisdiccional especializado en la materia electoral, y esa decisión de este último no ha sido desconocida por la reforma que se analiza, máxime que el orden en que se clasificaron los periodos de duración (mínimo, medio y mayor) se siguieron respetando respecto de los magistrados ubicados dentro de esos lapsos, es decir, esas tres etapas se seguirían cubriendo por las mismas personas en el orden señalado por el Senado, sólo que con distintos tiempos de duración en los dos primeros ciclos (mínimo y medio).

122. Además, no es obstáculo para la conclusión anterior la circunstancia de que en el nuevo texto reformado de la norma transitoria reclamada el Congreso de la Unión se hubiese referido a cuatro magistrados perfectamente identificables y que esto pudiera llevar a pensar, equivocadamente, que se suplantó la voluntad del Senado de la República porque solo a éste le corresponde señalar los plazos del escalonamiento de los nombrados, en atención a que este Tribunal Pleno observa que a pesar de que eran reconocibles los servidores

públicos a los que se dirigía la norma, lo cierto es que solo se incrementó el plazo de duración de esos cuatro magistrados, pero respetando puntualmente los lapsos menores e intermedios de estancia que ya había determinado la Cámara de Senadores.

123. Lo anterior se afirma así en virtud de que a los dos magistrados que tendrían el menor tiempo de desempeño y que fueron electos originalmente para el periodo comprendido del cuatro de noviembre de dos mil dieciséis al treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, se les incrementó su ciclo de estancia hasta el treinta y uno de octubre de dos mil veintitrés; con lo cual se atendió al primer tramo del escalonamiento que ya había programado el Senado de la República, solo que ampliándolo por un lapso mayor, pero que en cualquier caso mantuvo su característica de ser el de menor tiempo frente al de sus pares.

124. Asimismo, en el segundo tramo del diseño de la estancia de los integrantes del tribunal, esto es, el de los dos magistrados electos originalmente para el periodo comprendido del cuatro de noviembre de dos mil dieciséis al treinta y uno de octubre de dos mil veintidós, ahora se dispuso que durarían en sus puestos hasta el treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro; con lo cual estos dos servidores públicos siguieron manteniéndose en el rango intermedio del escalonamiento, si se toma en cuenta que los tres restantes magistrados no vieron alterada su condición temporal porque se reiteró su estancia hasta el treinta y uno de octubre de dos mil veinticinco, todo lo cual implica que: **1)** la distribución del tiempo de la integración de los magistrados, para efectos del escalonamiento, se dividió por el legislador en tres partes desde antes de la reforma reclamada, y esa decisión se mantuvo igualmente tripartita en la reforma reclamada; **2)** la determinación de ubicar a dos magistrados en la primera etapa y otros dos en la segunda, así como los tres restantes en la tercera, también se mantuvo de la misma forma; y **3)** el mandato del Senado de la República que ordenó situar en cada una de esas etapas a determinadas personas, siguió observándose

puntualmente con la reforma reclamada, porque única y exclusivamente se amplió el periodo de duración de los dos primeros ciclos, pero conservando a los mismos magistrados que los que habrían de ocupar en el orden que había dispuesto la Cámara de Senadores.

125. En suma, a pesar de la reforma reclamada en la presente acción de inconstitucionalidad, el Congreso de la Unión mantuvo intacta la decisión soberana del Senado de la República de colocar en los tres ciclos (mínimo, intermedio y mayor) la distribución del tiempo de estancia en el cargo de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que la reforma no alteró ni el número de personas situadas en cada tramo del escalonamiento, ni la existencia de las fases menor, media y máxima de la estancia que tendrían en la integración de ese órgano jurisdiccional, por lo que no puede afirmarse que se invadió su facultad de definir quiénes debían ocupar los periodos dentro de esos rangos, en virtud de que los servidores públicos colocados en el primer, segundo y tercer periodos del escalonamiento siguieron estando colocados de la misma manera.
126. Menos aún con la modificación de los periodos de los nombramientos se invadió la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues su función se limitó a seleccionar las ternas de candidatos a magistrados sin ninguna indicación acerca de los periodos a los que habrían de sujetarse quienes fueran electos, por lo que los aumentos en la duración de los tiempos del escalonamiento en nada incide en las atribuciones de este Alto Tribunal, quien es por completo ajeno a los plazos de duración de tales servidores públicos.
127. Está descartada la posible incompetencia del Congreso de la Unión para reformar los plazos de duración del escalonamiento de los magistrados electorales, ya que conviene precisar que lo que en todo caso podría implicar un problema de inconstitucionalidad sería haber reducido el lapso del escalonamiento, dejarlos sin efecto, o bien,

excedido su límite máximo, e inclusive, haber alterado las condiciones de su desempeño y/o provocado distorsiones respecto de los demás miembros del Tribunal Electoral; así como la afectación de la autonomía e independencia jurisdiccionales.

128. Respecto de lo primero, es obvio que no hubo una reducción sino ampliación de dos de los periodos de escalonamiento, los cuales tampoco rebasaron la barrera constitucional de los nueve años en el cargo, sin que con ello se hubiesen otorgado mayores o menores prerrogativas que las que constitucional y legalmente corresponden a los demás magistrados, y menos aún alguna disfunción que afecte las actividades colegiadas del órgano jurisdiccional, ya que lo único que acontece es que la renovación de sus integrantes se llevará a cabo con un mayor espaciamiento en el tiempo, permitiendo con ello una estancia en el cargo que da estabilidad a los criterios jurídicos en la materia electoral, según se explicó en la exposición de motivos respectiva.

129. Con relación a las garantías de independencia y autonomía jurisdiccional tampoco se advierte una lesión a tales atributos, pues al haberse incrementado por un mayor tiempo la inamovilidad de algunos de los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lejos de mermarse tales garantías, estos atributos mas bien se fortalecen, pues es lógico que al garantizarse una mayor estancia en el cargo, al mismo tiempo también se favorece, en beneficio de la sociedad, la presencia de magistrados cuya única encomienda es la de operar de manera imparcial el sistema especializado en administración de justicia electoral sin la presión de tener que encontrar, en un corto plazo, otra actividad diversa en la cual desempeñarse profesionalmente.

130. Por otra parte, con relación al argumento en el sentido de que la renovación de los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debió programarse trianualmente para guardar simetría tanto con la periodicidad de los

procesos electorales federales, como con la renovación periódica de los comisionados del entonces Instituto Federal Electoral, con lo cual, según los partidos accionantes, se lograría un escalonamiento perfectamente proporcional en intervalos de tres años dentro de los nueve que dura el plazo máximo en el cargo; debe decirse que también son infundados esos argumentos, en virtud de que no hay disposición constitucional expresa en la cual se prevea esa manera específica de diseñar el sistema de escalonamiento para obtener la renovación de dicho tribunal, de lo cual se deduce que existe una amplia libertad de configuración normativa para que el legislador secundario establezca el mecanismo que mejor considere conveniente para graduar y distribuir, dentro del plazo máximo de nueve años, la estabilidad sucesiva de los siete magistrados que lo integran.

131. De este modo, si bien pudiera resultar cómodo desde el punto de vista aritmético simplemente dividir en tres partes el lapso de nueve años que como límite máximo establece la Constitución Federal para ocupar el cargo de magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y obtener con ello el ingreso de nuevos integrantes cada tres años, coincidiendo además con la misma frecuencia con la que ocurren las elecciones federales, y aún con la renovación de una parte de los integrantes del organismo electoral federal, lo cierto es que la pura concordancia de las fechas de todos esos acontecimientos no es una circunstancia determinante que impida incrementar el lapso en que han de permanecer en el cargo los miembros del repetido tribunal, sobre todo porque su estancia en el cargo no depende de la forma en que operan las elecciones federales, ni del funcionamiento del actual Instituto Nacional Electoral, sino que, en todo caso, obedece a la búsqueda del tiempo suficiente para dar estabilidad a los criterios que sustente ese órgano de impartición de justicia, y de garantizar la mayor independencia y autonomía de los magistrados con nombramientos que aseguren estos atributos inherentes a la función jurisdiccional.

132. En suma, la mera pretensión de armonizar la renovación escalonada de la mencionada Sala Superior respecto de otros eventos de naturaleza electoral, como son los comicios federales o la renovación de los integrantes del actual Instituto Nacional Electoral, no constituye una razón inflexible que impida aumentar los plazos de estancia de parte de los integrantes de ese tribunal, pues sería tanto como sujetar el funcionamiento de dicha Sala a situaciones ajenas a su operación, restándole en consecuencia autonomía e independencia, como si su labor se subordinara a lo que acontezca en otros ámbitos que, en todo caso, son los que el órgano jurisdiccional controla jurisdiccionalmente, y no a la inversa.
133. Tampoco podría afirmarse que el referente de la frecuencia de las elecciones federales deba ser el único parámetro válido para hacer oportunamente los relevos escalonados en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues no debe perderse de vista que aún entre uno y otro de esos comicios ese órgano jurisdiccional tiene una actividad decisiva en diversas elecciones locales que igualmente podrían tomarse en cuenta, de manera que el hecho de que en determinado año no exista renovación del Poder Legislativo o Ejecutivo Federales, tal situación no implica la inactividad de dicho tribunal, ni necesariamente una coyuntura que debiera aprovecharse para hacer las sustituciones de los magistrados, lo que demuestra que el pulso de los procesos electorales federales no es un esquema rígido al cual debiera irremediablemente atenderse.
134. Conviene precisar que no es obstáculo para la conclusión anterior la circunstancia de que en el Dictamen de doce de septiembre de dos mil siete de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, y que dio lugar a la reforma a la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, se hubiese expuesto lo siguiente:

“Por lo anterior, estas Comisiones Unidas aprueban la reforma propuesta en los términos siguientes:

[...]

Respecto de la integración de las salas del TEPJF y de los magistrados electorales que las integran, la Iniciativa bajo dictamen propone tres medidas de importancia, con las que estas Comisiones Unidas coinciden:

La primera es el establecimiento de la renovación escalonada de los magistrados electorales, en coincidencia con la propuesta ya considerada en este Dictamen para los consejeros electorales del Consejo General del IFE. Por los mismos argumentos antes expuestos, es de aprobarse la propuesta;

La segunda medida se explica en la pertinencia de hacer congruentes los periodos de mandato de los integrantes de los órganos superiores de las dos instituciones fundamentales del sistema electoral mexicano; se propone que el plazo de mandato de los magistrados electorales, tanto de la Sala Superior como de las regionales, sea de nueve años, lo que, cabe mencionar, facilitará su renovación escalonada atendiendo a la periodicidad de los procesos electorales federales. Es de aprobarse; y

La tercera medida establece que en caso de vacante definitiva en cualquiera de las salas del TEPJF, el nuevo magistrado solamente concluirá el periodo para el que fue electo el ausente. Es también de aprobarse. [...]

135. Esta explicación plasmada en la reforma constitucional publicada el trece de noviembre de dos mil siete, en lo que al caso interesa, solamente revela la intención del Constituyente Permanente de empatar el plazo máximo de duración de nueve años previsto entonces para consejeros y magistrados electorales, porque en ambos casos ello ***“facilitará”*** su renovación escalonada ***“...atendiendo a la periodicidad de los procesos electorales federales.”***; precisión que desde luego no implica un mandato para el legislador secundario, sino solamente la mención de ofrecerle la posibilidad de hacer más sencilla la programación del tiempo de duración de los nombramientos.

136. En efecto, el vocablo ***“facilitar”*** gramaticalmente significa ***“Hacer fácil o posible la ejecución de algo o la consecución de un fin.”***; objetivo este último que en la especie se hizo consistir en lograr la renovación sucesiva de los integrantes de la mencionada Sala

Superior conforme la frecuencia de los procesos electorales federales, pero debe tenerse en cuenta que a pesar de la evidente recurrencia trianual de estos procesos, el Constituyente Permanente no explicó si debía tomarse como referente al año de la primera elección en la que participara la nueva integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o bien, al primero o segundo año siguientes al de los comicios para llevar a cabo la sustitución de algunos magistrados. Es más, tampoco se dio mayor explicación para saber si debían realizarse tales designaciones por cada proceso o por cada dos de ellos, y ni siquiera cuántos magistrados debían ser sustituidos en cada ocasión.

137. Es por ello que la **“facilidad”** que se explicó en los trabajos legislativos que antecedieron al Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, dejó abierta la posibilidad de que el legislador secundario adoptara dentro de los nueve años que como límite máximo dura el cargo de magistrado de la repetida Sala Superior, el mecanismo que considerara más conveniente para renovarla, y en todo caso, la más precisa de las interpretaciones que pueden deducirse de la reforma constitucional en el aspecto que se analiza, es la que se obtiene de lo que expresamente se indicó tanto en el undécimo párrafo del artículo 99 de la Constitución Federal, como en el artículo Quinto transitorio del referido Decreto, el cual, a diferencia de cualquier otra inferencia que se pudiera hacer de los trabajos legislativos en consulta, la letra de tales normas no dejan lugar a duda alguna en cuanto a que la decisión del Constituyente Permanente fue encomendar en forma absoluta a la ley ordinaria el diseño de la renovación escalonada que estimara adecuado, en los siguientes términos:

CONSTITUCIÓN FEDERAL

“(REFORMADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

Art. 99.-

[...]

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 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.
[...].”

D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007.

“Artículo Quinto. Para los efectos de la renovación escalonada de los Magistrados Electorales de la Sala Superior y de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a que se refiere el artículo 99 de esta Constitución, se estará a lo que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.”

138. De los preceptos anteriores de rango constitucional se advierten sendos mandatos categóricos, reiterados y en el mismo sentido, por virtud de los cuales se dejó en manos de la ley secundaria fijar los plazos para la renovación escalonada de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sin prever alguna directriz que debiera observarse para la graduación de los periodos respectivos, de modo tal que la determinación de cómo habría de lograrse la incorporación de nuevos magistrados –y la muy probable innovación de criterios jurídicos al interior de ese órgano jurisdiccional– correspondía valorarla al legislador secundario dentro del ámbito de libertad de configuración normativa que le fue conferida con el único límite de no exceder los plazos máximos de los nombramientos de nueve años.

139. Por ello, este Tribunal Pleno determina que el contenido de estas disposiciones, sustantiva y transitoria, no pueden ceder frente las consideraciones expuestas en los trabajos legislativos que antecedieron a la reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, en atención a que en estricto respeto a la garantía de seguridad jurídica, la opción de acudir a ese tipo de documentos que integran el proceso legislativo solo opera excepcionalmente en aquellos casos en los que existe ambigüedad en los textos legales finales, pero no cuando éstos tienen la suficiente claridad para que de su simple lectura se deduzca sin ambages cuál fue la determinación definitiva del legislador, porque su probable intención no puede tener

más peso que su decisión expresa plasmada en la norma, máxime cuando ésta fue además reiterativa.

140. Esto es precisamente lo que acontece en la especie, pues de la letra de las normas constitucionales sustantiva y transitoria referidas, no deriva alguna regla precisa para establecer un sistema específico de escalonamiento de los nombramientos de los magistrados, por lo que pretender a través de una supuesta interpretación auténtica sujetar la misión encomendada al legislador secundario a determinada periodicidad imprevista en la Constitución Federal, sería tanto como sustituirse en la voluntad del Poder Constituyente Permanente como si tuviera un menor valor, lo que sí se dispuso en forma explícita en las normas, frente a lo que aconteció durante la gestación de ellas, pero que nunca llegó a concretarse, lo cual resulta en este caso inatendible por la proverbial claridad que tuvo la libre habilitación normativa conferida al Congreso de la Unión y que no debe alterarse en respeto a la garantía de seguridad jurídica.

141. En ese sentido, no cabe subordinar el sentido de las disposiciones constitucionales sustantiva y transitoria que se analizan, a lo que se observa en las variadas razones que se fueron vertiendo a lo largo del proceso legislativo que perfiló los contornos que tendría el escalonamiento en definitiva porque –a final de cuentas– la letra de los preceptos constitucionales es lo que obliga y no esas motivaciones, que si bien son valiosas cuando el resultado del texto de la norma es oscuro y/o impreciso, no ocurre lo mismo cuando la literalidad del producto legislativo terminado encuentra fácil comprensión entre sus destinatarios, tal como sucede en el caso.

142. Finalmente, conviene un par de precisiones adicionales para aclarar igual número de inexactitudes en la argumentación de los partidos accionantes.

143. Tal como su expuso al principio de este considerando, una cosa es el nombramiento de los magistrados y otra muy distinta su permanencia

escalonada en el cargo. Lo primero se mantuvo intocado con la reforma reclamada, pues las designaciones ya se encontraban consumadas conforme el procedimiento de colaboración de Poderes reglado en la propia Constitución Federal; pero lo segundo, es decir, el lapso del ejercicio del cargo, ni siquiera había comenzado a surtir efectos para ninguno de los nombrados, de manera que, contrario a lo sostenido por los partidos accionantes, mientras se respetaran esas designaciones no había inconveniente alguno para optimizar los ciclos del escalonamiento en los cargos, y por consecuencia necesaria, la correlativa estabilidad de los criterios jurídicos del órgano jurisdiccional por un mayor tiempo.

144. La segunda inexactitud que es preciso despejar es la que tiene que ver con los atributos de independencia y autonomía como garantías de la función jurisdiccional, ya que este Tribunal Pleno encuentra que los periodos de escalonamiento no se asignan en función de mayores o menores méritos para desempeñar el cargo, pues al haber sido calificados y nombrados satisfactoriamente los siete integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme el procedimiento complejo de colaboración de Poderes previsto constitucionalmente, eso significa que todos los magistrados tienen por igual la suficiente idoneidad para ocupar el puesto por el tiempo que les fuera asignado dentro de los nueve años que la Constitución Federal permite, por lo que no se debe por ningún motivo suponer que incrementar el tiempo de estancia de algunos de ellos ponga en entredicho sus merecimientos para actuar conforme los mencionados atributos, y en todo caso, desde la perspectiva en que se analiza el problema, la encomienda por mayor tiempo tiene un efecto institucionalmente favorable, pues por un mayor período se les permitirá actuar con absoluta independencia de criterio, si se toma en cuenta que también por un lapso superior tienen asegurada su inamovilidad sin más ataduras que la observancia de la Norma Fundamental y las leyes que de ella emanen.

145. El escalonamiento inicial con mayor o menor espacio cíclico entre cada nombramiento, solo tiene el propósito de encontrar la mejor manera de combinar renovación y experiencia, pero de ningún modo tiene que ver con graduar las capacidades, autonomía, independencia o imparcialidad de los magistrados electos para integrar el tribunal, por lo que en cualquier caso estas características están salvaguardadas desde que tales servidores públicos fueron considerados idóneos para ocupar el cargo por el tiempo mínimo, intermedio o máximo que se les confiriera.
146. Además, este Tribunal Pleno advierte que la progresión del diseño primario del escalonamiento única y exclusivamente se origina en la necesidad de renovar el órgano jurisdiccional de manera paulatina, con la presencia en todo momento de magistrados que hayan acumulado una práctica prolongada en el cargo, para que impartan justicia electoral junto a los nuevos integrantes que, previsiblemente, aportarán al tribunal otras corrientes del pensamiento jurídico que enriquezcan la pluralidad de ideas al interior del tribunal, pero todo ello sin menoscabo en la estabilidad de los criterios que orienten la interpretación de las leyes de la materia, pues el afán de incorporar esa diversidad de opiniones debe guardar un prudente equilibrio frente a la necesidad de que tampoco en cada renovación de nombramientos se produzcan criterios de muy corta duración, porque una de las funciones primarias del Poder Judicial es garantizar un pleno conocimiento de la regulación normativa y de sus consecuencias, y ello no se podría lograr si hubiese una renovación constante de los órganos jurisdiccionales que produjera incertidumbre en sus votaciones mayoritarias, por lo que los intervalos entre cada nombramiento es una decisión que indudablemente solo compete al Poder Legislativo valorarla de acuerdo con el tiempo que considere suficiente para brindar seguridad jurídica en la materia electoral.
147. En ese contexto, si el Poder Legislativo Federal determinó programar un escalonamiento para que durante siete años se mantuviera la misma integración, en lugar de cada tres como acontecía antes de la

reforma reclamada, eso significa que consideró conveniente evitar la inestabilidad de criterios durante un lapso mayor, circunstancia que cumple con el propósito del Poder Constituyente Permanente de combinar renovación y experiencia al interior de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, privilegiando la estancia de la misma integración por un tiempo mayor, porque anteriormente solamente se mantenía conformada por los mismos magistrados por un espacio máximo de tres años, en tanto se previó que habría, de inicio, un ciclo trianual u otro sexenal por virtud de los cuales ingresarían dos nuevos magistrados en cada uno de esos periodos, y una tercera etapa restante en la que finalmente ingresarían tres nuevos magistrados, propiciándose como resultado una permanencia de los mismos funcionarios sin variaciones por un lapso que, a lo sumo, podría llegar a los tres años con las mismas personas.

148. Ahora bien, con la reforma reclamada el Congreso de la Unión si bien ralentizó los dos primeros ciclos del escalonamiento merced al incremento de los lapsos que los componen, respetando la manera en que el Senado de la República colocó a los magistrados que nombró dentro de esas etapas, lo cierto es que con esta decisión privilegió la consolidación de los criterios del tribunal por un mayor tiempo, ya que dentro del binomio **“renovación-experiencia”**, determinó dar a este segundo aspecto una mayor importancia al optar por la posibilidad de que las mismas personas conformaran el órgano jurisdiccional por un primer lapso de hasta siete años, en lugar de los tres años previstos antes de la reforma.

149. Esta decisión legislativa tampoco se traduce en un desbalance en el otro extremo de los propósitos del escalonamiento, consistente en la renovación periódica de los integrantes del tribunal, toda vez que se mantiene un periodo trianual para la reincorporación de nuevos integrantes, con la única diferencia de que anteriormente en cada tercera parte de los nueve años máximos de duración se iban haciendo las sustituciones, y ahora, en uno solo de esos trienios se

producen los reemplazos anualmente de dos, dos y tres magistrados sucesivamente, con la ventaja de que con ello se logró estabilizar la movilidad de los magistrados al menos por siete años durante los cuales no habrá relevo alguno, en aras de procurar la seguridad jurídica a través de la previsible continuidad y consolidación de los criterios sustentados por los mismos servidores públicos.

150. Por otra parte, también son infundados los conceptos de invalidez Segundo y Cuarto formulados por MORENA en los que alega que la norma reclamada constituye una ley privativa constitucionalmente prohibida y además retroactiva, argumentos que también sostiene el Partido de la Revolución Democrática en sus conceptos de invalidez Tercero y Cuarto, respectivamente.

151. En este sentido, ambos partidos aducen que el Congreso ya conocía de antemano y con absoluta certeza el nombre de los cuatro individuos cuyo nombramiento sería modificado y en su texto se reconoce expresamente que la designación de magistrados electorales había sido realizada con antelación, caso que es análogo a lo que el Tribunal Pleno resolvió en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, en la que declaró inválido un artículo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones publicada el once de abril de dos mil seis, en el cual se preveía que en la primera designación no serían elegibles para ser comisionados o presidentes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones quienes ocupaban dichos cargos a la entrada en vigor del decreto modificatorio de la ley, pues se refería a un número predeterminado y previamente definido de casos y perdería su vigencia a los supuestos previstos de antemano. Añaden que la norma reclamada al personalizar a sus destinatarios carece de fundamentación y motivación, concede privilegios y ventajas irrazonables, y ello debería dar lugar a declarar a los cuatro magistrados impedidos o inhabilitados por falta de probidad y profesionalismo para el ejercicio del cargo (sin que pueda surtir efectos la segunda protesta).

152. Asimismo, en cuanto al tema de retroactividad, argumentan en esencia ambos partidos, que cuatro personas vieron ampliados sus periodos como magistrados en detrimento del resto de aspirantes que participaron en el proceso electoral y que no fueron seleccionados, así como el resto de potenciales aspirantes que no van a poder participar en tres y seis años en condiciones de igualdad, al tener que aguardar un periodo significativamente mayor, todo lo cual conlleva una interferencia con los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas nacidas con anterioridad.
153. Son infundados los anteriores argumentos. En cuanto al primer aspecto, porque las leyes privativas son aquellas dirigidas a personas nominalmente designadas, que atienden a criterios subjetivos y que pierden su vigencia después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano, lo cual no acontece en el caso, pues la norma transitoria reclamada es el sustento de toda la sucesiva renovación escalonada que sobrevendrá una vez que los primeros magistrados nombrados paulatinamente vayan concluyendo su encargo, de manera que al constituir ese precepto no solo la base legal para la primera designación, sino de todas las subsecuentes que se vayan produciendo en el futuro, no es dable sostener que solo afecte a personas determinadas, concretamente a cuatro magistrados, pues las consecuencias de esta primera designación escalonada se extenderán cada vez que haya un nuevo integrante del tribunal, lo cual revela que el régimen transitorio haya perdido su vigencia con su primera aplicación.
154. Además, tampoco es exacto que la norma transitoria cuestionada tenga el mismo vicio de inconstitucionalidad que este Tribunal Pleno declaró respecto del último párrafo del artículo Segundo transitorio del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2006, al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2006, pues a diferencia de lo que acontece en el presente caso, aquella disposición transitoria invalidada sí se

agotaba con su primera aplicación, en virtud de que impedía a ciertos individuos concretamente determinados aspirar a ocupar un cargo público, sin que sus consecuencias se extendieran más allá de esa concreción en su perjuicio, pues bastaba la entrada en vigor del Decreto respectivo para que automáticamente quedaran excluidos de esa posibilidad, sin necesidad de ulterior acto de aplicación, en los siguientes términos:

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

“SEGUNDO. La primera designación de los comisionados a que se refiere este Decreto, por única vez, se hará mediante nombramientos por plazos de cinco, seis, siete y, en dos casos, por ocho años, respectivamente. Los comisionados designados conforme a este artículo podrán ser designados para ocupar el mismo cargo por una segunda y única ocasión, por un periodo de ocho años.

Los nombramientos a que se refiere el párrafo anterior serán realizados en un plazo no mayor de 30 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

No serán elegibles para ser comisionados o Presidente de la Comisión, las personas que ocupen dichos cargos a la entrada en vigor del presente Decreto, por lo que hace a la primera designación de los comisionados y del Presidente de la Comisión.”

155. De lo anterior se observa que este Tribunal Pleno no declaró inconstitucional el régimen de escalonamiento contenido en el precepto antes transcrito, sino únicamente el mandato dirigido a personas perfectamente identificadas para que no participaran en el proceso de selección de nuevos comisionados para acceder a un cargo público, situación totalmente distinta a lo que sucede en la especie en la que se respetó ese derecho y además se optimizó con el incremento de su inamovilidad en el puesto en que estaban designados.

156. Esta diversidad de supuestos y consecuencias entre lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, se advierte con claridad en el texto del siguiente criterio jurisprudencial:

“Época: Novena Época

Registro: 170575

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVI, Diciembre de 2007

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 59/2007

Página: 1097

TELECOMUNICACIONES. EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 11 DE ABRIL DE 2006, VIOLA LOS ARTÍCULOS 1o., 5o., 13 Y 35, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El último párrafo del citado precepto transitorio al prever que en la primera designación no serán elegibles para ser comisionados o presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones quienes ocupaban dichos cargos a la entrada en vigor del Decreto, viola la garantías consagradas en los artículos 1o., 5o., 13 y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen las prerrogativas de igualdad, libertad de trabajo, y de poder ser votado para cualquier empleo o comisión públicos teniendo las calidades que establezca la ley, así como la prohibición de leyes privativas. Ello es así, ya que el último párrafo del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones introduce una distinción que vulnera el principio de igualdad, tanto en lo referente al derecho al trabajo como al acceso a los cargos públicos, al establecer una diferencia discriminatoria para los anteriores comisionados que, no obstante hallarse en igualdad de condiciones que otros posibles candidatos, reciben un trato desigual al prohibírseles acceder a la primera designación, sin justificación, advirtiéndose que si bien la garantía de libertad de trabajo puede limitarse por el legislador, ello será cuando se trate de una actividad ilícita, se afecten derechos de terceros o de la sociedad y deberá hacerlo de manera general, abstracta e impersonal, pero de ninguna manera puede establecer restricciones a esa garantía en relación con gobernados en particular, de modo que una vez aplicada la disposición ésta pierda su eficacia, características que el precepto transitorio no cumple, pues la licitud de los cargos de comisionados deriva del hecho de que se encuentran previstos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y serán ocupados por las personas que designe el Titular del Ejecutivo Federal y cumplan con los requisitos que establece el artículo 9-C de la Ley citada, sin que ello pueda implicar afectación a derechos de terceros o de la sociedad, en la medida en que las funciones que han sido conferidas a la Comisión deben desarrollarse en

beneficio del interés general, además de que al dirigirse específicamente a los comisionados que ocupaban el cargo a la fecha de entrada en vigor del precepto y ser sólo aplicable a la primera designación, constituye una norma de carácter privativo que carece de los atributos de generalidad, abstracción y permanencia.”

157. En cuanto al segundo aspecto relacionado con la presunta retroactividad de la disposición reclamada, debe decirse que también resulta infundado el argumento; en primer lugar, porque su contenido rige a futuro, es decir, a partir de que se publicó en el Diario Oficial de la Federación; en segundo lugar, porque al momento en que se inicia la renovación escalonada que regula no existe persona alguna identificable que haya sufrido perjuicio alguno con su expedición y aplicación, cualquiera que sea el tiempo con el que se le programe, pues es obvio que nadie podría saber con anticipación si tiene el derecho o no para aspirar a cubrir las futuras vacantes que se vayan produciendo al interior del tribunal cuando ni siquiera se le ha convocado a participar en algún procedimiento para una designación posterior; y en segundo lugar, porque la norma ningún daño ocasiona a quienes ya se habían ubicado en los supuestos de la norma transitoria antes de su reforma, sino que más bien les produce una mayor estabilidad en el cargo.

158. Por otra parte, son infundadas las afirmaciones en el sentido de que la norma reclamada carece de fundamentación y motivación; concede privilegios y ventajas irrazonables; y que propicia que cuatro magistrados estén impedidos o inhabilitados por falta de probidad y profesionalismo para el ejercicio del cargo, sin que pueda surtir efectos su segunda protesta, pues contrario a esas aseveraciones, a lo largo de la presente ejecutoria se ha demostrado: **1)** que el Congreso de la Unión es el único constitucionalmente facultado para establecer el escalonamiento de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que se cumple con el requisito de fundamentación del acto legislativo; **2)** que en la iniciativa que antecedió a la emisión de dicho precepto se expuso centralmente como razón de la reforma la necesidad de dar

mayor estabilidad a los criterios del órgano jurisdiccional que integrarían los magistrados, exposición que satisface sobradamente la exigencia de motivación; y **3)** que la modificación de los ciclos del escalonamiento nada tienen que ver con la idoneidad de los magistrados para desempeñar sus funciones, por lo que es del todo incorrecto que el tiempo que duren en el cargo sea significativo de alguna deficiencia para poder juzgar.

159. Finalmente, la circunstancia de que supuestamente exista en la opinión pública una condena a la prórroga en el periodo de nombramiento de los magistrados electorales, no lleva a este Tribunal Pleno a desatender su obligación de resolver conforme las normas constitucionales y legales que de ésta emanen, toda vez que su misión es la de obedecer y hacer guardar ambos contenidos normativos a pesar de cualquier punto de vista que hubiera en contrario.

160. En estas condiciones, procede reconocer la validez 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 en el Diario Oficial de la Federación el tres de noviembre de dos mil dieciséis.

161. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Son procedentes pero infundadas las acciones de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016, promovidas por los partidos políticos MORENA y de la Revolución Democrática, respectivamente

SEGUNDO. Se reconoce la validez 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 en el Diario Oficial de la Federación el tres de noviembre de dos mil dieciséis.

TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta.

Notifíquese haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, en el subapartado A, denominado *“Impugnabilidad de la norma”*, consistente en desestimar la causa de improcedencia respectiva y

determinar que el decreto reclamado goza de las características de generalidad y abstracción necesarias para poder ser impugnadas a través de una acción de inconstitucionalidad. Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, en el subapartado B, denominado **“Naturaleza electoral de la norma reclamada”**, consistente en desestimar la causa de improcedencia respectiva y determinar que el decreto reclamado es de materia electoral. Los señores Ministros Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se determinó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, reconocer la validez 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. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron por la invalidez del referido Decreto. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos

particulares. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el Ministro Presidente, la Ministra encargada del engrose, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

MINISTRA ENCARGADA DEL ENGROSE

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016, promovida por el partido político MORENA y el Partido de la Revolución Democrática. Fallada el veintisiete de junio de dos mil diecisiete, en el sentido siguiente: ***“PRIMERO. Son procedentes pero infundadas las acciones de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016, promovidas por los partidos políticos MORENA y de la Revolución Democrática, respectivamente.---SEGUNDO. Se reconoce la validez 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 en el Diario Oficial de la Federación el tres de noviembre de dos mil dieciséis.---TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta.”*** Conste.

AVA/Lucero/MMT

En términos de lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en el artículo 3º, fracción II y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

VOTO PARTICULAR DEL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016

I. Antecedentes

1. En sesión del veintiséis de junio de dos mil diecisiete el Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016. La mayoría de los ministros consideró que el decreto que reformó al artículo CUARTO transitorio de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que establecía los períodos de duración del encargo de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación era válido.¹

II. Razones de disenso

2. No estoy de acuerdo con lo resuelto por la mayoría, ya que me parece que el decreto impugnado sí generaba una violación directa y clara al artículo 99 de la Constitución, pues el procedimiento de elección de magistrados electorales que contempla ya se había agotado para la integración del Tribunal actual.
3. El artículo 99 de la Constitución establece que los magistrados deben ser elegidos de manera escalonada y remite los términos de este escalonamiento a la Ley. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación reitera este escalonamiento en su artículo 187 y en el artículo CUARTO transitorio fracción II de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de julio de dos mil ocho, se establecieron los términos para el

¹ Este asunto se resolvió en sesión del Tribunal Pleno de veintisiete de junio de dos mil diecisiete por mayoría de seis votos de los señores ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Votamos en contra los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández.

escalonamiento de los magistrados que iniciarían su período de encargo el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis.

4. Este transitorio de dos mil ocho se aplicó para los magistrados que actualmente integran el Tribunal Electoral cuando esta Suprema Corte mandó las ternas al Senado y este los eligió y tomó protesta el veinte de octubre de dos mil dieciséis. Considero que aquí se agotó el proceso, quedando integrado el órgano electoral a través del procedimiento constitucional establecido en el artículo 99 de la Constitución, ello es así ya que los integrantes del órgano realizaron el acto formal de toma de protesta que, conforme al artículo 128 de la misma Constitución, es lo que los califica ya como funcionarios públicos.² Todo acto posterior ya es consecuencia de ésta y no depende ya de la voluntad de ningún otro órgano ordinario del Estado.
5. Una vez agotado este procedimiento claro y cierto, elegidos y protestados los magistrados y, por tanto, integrado el órgano constitucional contemplado en el artículo 99, el tres de noviembre de dos mil dieciséis el artículo transitorio CUARTO que contemplaba la temporalidad de su mandato se reformó para cambiar la duración del cargo de 4 de los 7 magistrados que iniciarían su mandato el cuatro de noviembre de ese mismo año. Para ello, en el mismo decreto de reforma de este transitorio CUARTO, se estableció un transitorio SEGUNDO que a la letra dice: “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 veinte de octubre de

² Art. 128.- Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

dos mil dieciséis y cuyo mandato concluirá el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve y de los dos magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, elegidos 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 duración. (...) El Senado de la República emitirá una declaración para la aplicación del presente Decreto una vez publicado”.

6. A mi juicio, el Congreso de la Unión no podía reformar un transitorio ya aplicado y con ello desintegrar al órgano que ya había sido constitucionalmente integrado. Si bien es cierto que el decreto impugnado que reforma al artículo transitorio CUARTO de la Ley Orgánica mantiene un cierto escalonamiento, la violación del artículo 99 sigue siendo patente porque la única manera de desintegrar un órgano constitucional como el Tribunal Electoral, una vez agotado su proceso de designación, sería modificando la Constitución misma. Más aún en lo relativo al levantamiento de la toma de protesta original para tomar una segunda protesta, como lo establece el artículo transitorio SEGUNDO del decreto impugnado, el Congreso de la Unión no puede facultar al Senado para deshacer y rehacer un acto constitucionalmente reglado, en este caso la protesta contemplada en el artículo 128 y que transforma al ciudadano en funcionario público y, con ello, integrar y desintegrar al órgano constitucional identificado en el artículo 99. Es por ello que considero que ya no era de la competencia del legislador ordinario hacer esta reforma y, por tanto, menos aún del Senado tomar una segunda protesta a los magistrados a los que ya había electo y protestado con anterioridad y, con ello, agotado el proceso constitucional de designación del cual es solo una parte. Lo que esta Suprema Corte avaló al declarar la validez del

decreto impugnado fue la posibilidad de que el órgano legislativo ordinario modificara las condiciones de ejercicio de un órgano constitucionalmente establecido, determinado e integrado, dejando por tanto las garantías institucionales de este órgano en manos de los órganos ordinarios de cuyas acciones debería encontrarse constitucionalmente resguardado. Con ello, este Tribunal falta a su misión de obedecer y guardar la Constitución, haciéndose cómplice de las actuaciones tanto del Congreso de la Unión como del Senado de la República para modificar las condiciones de ejercicio de un tribunal constitucional y legalmente integrado, cuyas garantías lo resguardan quedando fuera del alcance de cualquier órgano constituido, so pena de socavar gravemente la legitimidad de sus decisiones futuras.

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

RMMG/LPRZ

VOTO PARTICULAR

QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016.

106. En sesión de veintisiete de junio de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro y su acumulada, promovidas por los partidos políticos Movimiento Regeneración Nacional y de la Revolución Democrática en contra 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*”, que fue a su vez emitido el trece de noviembre de dos mil dieciséis.

107. Con esta reforma, se modificó el periodo de nombramiento de ciertas magistraturas de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La conclusión de una mayoría de seis ministros fue reconocer su validez al no advertirse ninguna violación al artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni a los principios constitucionales de independencia judicial, legalidad y seguridad jurídicas, no retroactividad de la ley y división de poderes, entre otros.

108. No compartí esa posición por una multiplicidad de razones que expondré en cuatro apartados: en el primero se examinará el alegato de los partidos relativo a la violación directa que ocasiona la modificación impugnada al párrafo décimo primero del artículo 99 de la Constitución Federal en torno al procedimiento de nombramiento de los magistrados de la Sala Superior (A); en el segundo apartado se explorará el razonamiento de los partidos políticos respecto a la transgresión al principio de independencia judicial (B); en el tercero se abundará el porqué las normas reclamadas afectan los principios de seguridad jurídica e irretroactividad de la ley (C) y, finalmente, en el cuarto apartado, se detallan las razones para declarar la

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

inconstitucionalidad del decreto reclamado por el indebido esquema regulatorio de escalonamiento de las magistraturas electorales al que dio lugar (D).

A

**Violación directa al artículo 99, párrafo décimo primero,
constitucional**

109. En el primer y tercer concepto de invalidez de MORENA y en el primero y segundo del Partido de la Revolución Democrática, se expuso una línea argumentativa dirigida a demostrar que la disposición controvertida desatiende las reglas y principios contenidos en el artículo 99, párrafo décimo primero, de la Constitución Federal para la designación de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En específico, en la demanda de MORENA (página 66), se hizo alusión al voto particular de los diputados de ese partido, en el que precisamente alegaron vicios de la modificación legislativa al afectar el producto del procedimiento de elección previsto constitucionalmente.

110. Sobre estos razonamientos, la mayoría de los Ministros que validó el decreto reclamado sostuvo que era posible modificar los ciclos de escalonamiento de los magistrados electorales, primero, porque al momento en que se publicó el decreto aún no se encontraban vacantes los puestos que deberían de cubrir los nuevos magistrados y, por ende, no existía inconveniente constitucional para que se incrementara el periodo de duración de las etapas de los nuevos nombramiento y, segundo, porque al Senado sólo le corresponde elegir a las personas que ocuparían la titularidad de las magistraturas, mas no definir el periodo de escalonamientos de las mismas. Esa competencia le corresponde al Congreso de la Unión y, en el caso, podría ser ejercida toda vez que aun no entraban en el cargo las personas recién elegidas como magistrados por el Senado.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

111. Como lo adelanté, no coincidí con estos argumentos porque desdeñan el debido alcance del artículo 99 constitucional y porque toman como punto de partida la ausencia de vacante formal de las magistraturas, como el elemento base para la aplicabilidad de principios constitucionales como la independencia judicial, sin tomar en cuenta que algunas garantías que integran dicho principio protegen no sólo el ejercicio formal de la función, sino aspectos previos o posteriores a la designación o al ejercicio de la función (son varias las garantías de protección con las que debe contar un juzgador y cada una de ellas busca proteger cierto aspecto de la función judicial). Por ejemplo, la garantía referida al nombramiento es incluso anterior al inicio del procedimiento de designación, ya que busca que se establezca un procedimiento de elección previo y razonable que tienda a proteger la independencia de la persona que vaya a ser elegida.
112. Así las cosas, contrario a lo concluido en la sentencia y a mayor abundamiento, estimo que debieron declararse como **parcialmente fundados** los aludidos conceptos de invalidez de los partidos políticos. A mi parecer, como primer punto, el artículo único reclamado ocasiona que el actual periodo de encargo de los magistrados de la Sala Superior no haya pasado por los requisitos constitucionales correspondientes; por lo que, en realidad, el contenido de esta modificación legislativa impugnada refleja que el Congreso de la Unión produjo contenidos normativos que acometen competencias constitucionales que corresponden a otros órganos. Ello, pues se trata al final de cuentas de una norma legal que se emitió, en principio, haciendo uso de una competencia de producción normativa prevista en el párrafo décimo primero del artículo 99 constitucional destinada a regular el escalonamiento de los magistrados electorales, pero cuyo resultado normativo provocó una violación a las propias reglas y competencias establecidas en ese precepto constitucional.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

113. Es decir, a mi juicio, la norma legal impugnada es la que permite que determinadas personas ocupen las magistraturas de la Sala Superior por un periodo ampliado de años sin que tal aspecto fuera valorado por el órgano representativo como lo marca la Constitución Federal. La elección de los magistrados se efectuó el veinte de octubre de dos mil dieciséis, pero dicha elección tuvo como fundamento el artículo 99 constitucional y el cuarto transitorio de la ley orgánica antes de ser reformado el tres de noviembre de dos mil dieciséis, en el que se establecían otras temporalidades para el ejercicio del encargo de magistrado; por consiguiente, la decisión que efectuó el Senado de la República para la elección de las personas que ocuparían las magistraturas de la Sala Superior tomó como punto de base que eran designadas por periodos de tres, seis y nueve años, según correspondiera. El **precepto cuestionado suplanta** entonces esa valoración del órgano representativo y, por sí mismo, origina la prórroga temporal del mandato o la constitución de un nombramiento diferenciado de cuatro magistrados electorales, a pesar de que ya existía una designación legítima con condiciones disimiles respecto al periodo de nombramiento que debió ser respetado por el legislador secundario al gozar de presunción de constitucionalidad y legitimidad.

114. El artículo 99, párrafo décimo primero, de la Constitución Federal establece claramente que los *“[l]os 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 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”*. En ese tenor, cuando el artículo único impugnado da cuenta de la existencia de una designación previa y ordena que *“[l]os dos Magistrados electos originalmente para el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2019, durarán en su encargo hasta el 31 de octubre de 2023”* y que *“[l]os dos Magistrados electos originalmente para el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de*

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

octubre de 2022, durarán en su encargo hasta el 31 de octubre de 2024”, justamente causa que el procedimiento constitucional de designación sea menospreciado, ya que es la norma legal la única que respalda ese nombramiento diferenciado o la prorrogación del mandato de los magistrados electorales.

115. La mayoría agravada de los senadores –exigida por el artículo 99 constitucional– no fue quien les designó en ese cargo por el periodo de tiempo que actualmente ordena la norma impugnada. Son claves entonces para la declaratoria de inconstitucionalidad las referencias en la norma cuestionada a la “elección original” y la ampliación en la “duración en su encargo”, pues se acepta normativamente que la designación ya había sido ejecutada y que es el precepto el que constituye o modifica la duración de ese mandato.
116. Visto desde otra perspectiva, estimo que existe una deficiencia normativa injustificada, pues el contenido del precepto cuestionado refleja un auto-otorgamiento de competencias constitucionales por parte del Congreso de la Unión para otorgar o prorrogar el nombramiento de magistraturas de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que no tiene sustento en la Constitución Federal. Aunque el legislador secundario cuenta con facultades para regular el escalonamiento de los magistrados electorales elegidos en un régimen de transición, ello no tiene como alcance poder afectar el nombramiento o la temporalidad de los mandatos (prorrogándolos) cuando la elección de los titulares de esas magistraturas ya había sido anteriormente ejecutada por el Senado de la República con condiciones y supuestos diferenciados.
117. Si se aceptara el contenido de la disposición reclamada, se auspiciaría normativamente una intrusión de competencias constitucionales, pues la **decisión última sobre la elección** de una persona en el cargo de magistrado electoral con un periodo previamente detallado no correspondió al Senado de la República,

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

sino al Congreso de la Unión. Lo anterior, sería lo mismo a consentir que el legislador secundario, en cualquier momento hasta antes de la finalización de los encargos de las personas elegidas anteriormente por el Senado de la República, incida nuevamente en los nombramientos o la temporalidad de los mandatos de los magistrados electorales bajo el pretexto de regular un nuevo escalonamiento (hasta el plazo constitucional permitido), lo que trastocaría las reglas y competencias constitucionales de que sea el Senado quien elija a las personas para ocupar la función de magistrado electoral con condiciones previamente establecidas para ese cargo (mismas que aseguran su autonomía e independencia)¹. Por lo tanto, el Congreso de la Unión tiene competencias para definir el escalonamiento del tribunal electoral, pero ello previo a la designación de los respectivos magistrados.

118. Para abundar sobre este razonamiento de violación directa al artículo 99 constitucional, en los párrafos subsecuentes se ahondará sobre la naturaleza del Tribunal Electoral y el procedimiento constitucional de designación de sus magistrados, para después contrastar esos lineamientos normativos con el artículo impugnado, insistiéndose desde este momento que es la norma legal, por sí misma, la que ocasiona la violación constitucional, independientemente a los actos posteriores que se llevaron a cabo por el Senado de la República, los cuales no forman parte de la *litis*.

119. Aclarando a su vez, como se habrá podido advertir hasta este momento, que es latente una pugna interpretativa respecto a los alcances y efectos de la norma reclamada en cuanto a si ocasiona la instauración de un nuevo nombramiento o se establece meramente la prórroga del ámbito temporal de validez de los nombramientos otorgados. Desde mi perspectiva, dicha diferenciación interpretativa

¹ Como se puede advertir, este razonamiento de invalidez es conceptualmente autónomo, pero se encuentran íntimamente interrelacionado con otras razones de inconstitucionalidad, como la afectación a la independencia judicial y a la seguridad jurídica, los cuales se desarrollarán en apartados posteriores de la presente sentencia.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

es irrelevante, pues independientemente de si se trata de un nuevo nombramiento motivado por la ampliación de los mandatos de funciones o se trata simplemente de una prórroga del periodo del encargo de los magistrados electorales establecida en ley, ambos contextos normativos trastocan el contenido del artículo 99 constitucional que prevé el procedimiento de designación como elemento básico para proteger y respetar las garantías de independencia judicial, como se explicará en los párrafos que siguen.

Tribunal Electoral y procedimiento de elección de magistrados

120. El Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, como órgano jurisdiccional especializado, surgió por virtud de la reforma constitucional de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis. Previo a ese órgano existieron otros con competencias similares de naturaleza electoral, tales como el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal (surgido con una reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete, que funcionaba sólo durante el proceso electoral y estaba integrado por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, designados por el Congreso de la Unión o su Comisión Permanente a propuesta de los grupos parlamentarios) y el Tribunal Federal Electoral (constituido con otra reforma constitucional en mil novecientos noventa, el cual se estructuró originalmente con una sala central de carácter permanente de cinco miembros y cuatro salas temporales de tres miembros, cuyos integrantes eran designados por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre las propuestas del Ejecutivo Federal).
121. Sin embargo, el Tribunal Electoral, como ahora lo conocemos, con funciones de control de constitucionalidad y legalidad en materia electoral, data de esa reforma constitucional de mil novecientos noventa y seis y ha sufrido distintas variaciones en cuanto a integración y competencias a lo largo de los años.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

122. La mayor parte de su regulación se encuentra en el artículo 99 de la Constitución Federal. Ese precepto, vigente en mil novecientos noventa y seis, establecía que dicho órgano especializado del Poder Judicial de la Federación era la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 del mismo ordenamiento, y preveía que el Tribunal Electoral estaría compuesto por una Sala Superior de carácter permanente con siete miembros (por un periodo de diez años improrrogables) y por Salas Regionales bajo un esquema de temporalidad; asimismo, señalaba que el procedimiento de nombramiento de los magistrados de la Sala Superior y de las Salas Regionales consistiría en que serían *“elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes”*.

123. Dichos lineamientos, hasta nuestros días y en la parte que nos interesa, se han variado en al menos dos ocasiones: el trece de noviembre de dos mil siete y el diez de febrero de dos mil catorce (sólo modificó competencias de la Sala Superior). En relación con la primera reforma constitucional, con el objeto de efectuar una variación integral al sistema de defensa constitucional en materia electoral, se modificó el texto de ese artículo 99 constitucional para complementar las competencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, instituir la permanencia de las Salas Regionales y cambiar parcialmente el sistema de integración y elección de los magistrados electorales. En lo que sobresale, se estableció en el propio texto del artículo 99 constitucional que el periodo de nombramiento de los magistrados sería de nueve años improrrogables (antes eran diez) y se dispuso que elección de los magistrados que integrarían la Sala Superior y las Salas Regionales se haría por elección de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta de la Suprema

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

Corte de Justicia de la Nación (sin intervención de la Comisión Permanente). De igual manera, se señaló que esa elección sería escalonada conforme a las reglas y al procedimiento que señalara la ley, añadiéndose que ante una vacante definitiva de uno de los magistrados, se nombraría a un nuevo magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

124. En el artículo quinto transitorio de ese decreto de reforma constitucional de trece de noviembre dos mil siete se sostuvo que *“para los efectos de la renovación escalonada de los Magistrados Electorales de la Sala Superior y de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a que se refiere el artículo 99 de esta Constitución, se estará a lo que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”*. Lo cual se cumplimentó el primero de julio de dos mil ocho con una reforma sustancial a esa Ley Orgánica del Poder Judicial, en la cual se modificó el artículo 187² para señalar, entre otras cuestiones, que los magistrados de la Sala Superior durarían nueve años improrrogables en el cargo y que su elección sería escalonada.

125. En el artículo cuarto transitorio de ese decreto de reformas a la ley orgánica (que fue el reformado por la norma ahora impugnada) se

² **“Artículo 187.-** La Sala Superior se integrará por siete magistrados electorales y tendrá su sede en el Distrito Federal. Bastará la presencia de cuatro magistrados para que pueda sesionar válidamente y sus resoluciones se tomarán por unanimidad, mayoría calificada en los casos expresamente señalados en las leyes o mayoría simple de sus integrantes.

Los magistrados durarán en su encargo nueve años improrrogables; su elección será escalonada.

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo magistrado quien durará en su cargo por el tiempo restante al del nombramiento original. En este caso, mientras se hace la elección respectiva, la ausencia será suplida por el magistrado de Sala Regional con mayor antigüedad, o, en su caso, de mayor edad, si existen asuntos de urgente atención.

La ausencia temporal de un magistrado electoral, que no exceda de treinta días, será cubierta por el magistrado de Sala Regional con mayor antigüedad, o, en su caso, de mayor edad. Para tal efecto, el presidente de la Sala Superior formulará el requerimiento y la propuesta correspondientes, mismos que someterá a la decisión del Pleno de la Propia Sala.

Para hacer la declaración de validez y de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, o para declarar la nulidad de tal elección, la Sala Superior deberá sesionar con la presencia de por lo menos seis de sus integrantes.

Los magistrados electorales sólo podrán abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal o no hayan estado presentes en la discusión del asunto. En caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.

Cuando un magistrado electoral disintiere de la mayoría o su proyecto fuera rechazado, podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la sentencia aprobada, siempre y cuando se presente antes de que sea firmada esta última”.

VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016

detalló cómo se llevaría a cabo dicha renovación escalonada tomando en cuenta los periodos de funciones de los magistrados que en ese momento integraban la Sala Superior. Resulta oportuno transcribir ese precepto transitorio (negritas añadidas):

Artículo Cuarto.- 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:

I. Antes del 20 de abril de 2015, la Cámara de Senadores elegirá al magistrado electoral de la Sala Superior que sustituya al magistrado cuyo mandato concluye en la fecha antes citada; el electo lo será para un período que concluirá el 4 de noviembre de 2016.

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. **Al aprobar los nombramientos el Senado deberá señalar el período de mandato que corresponde a cada magistrado.** Todos aquellos que hayan desempeñado el cargo de magistrado electoral no podrán ser reelectos.

126. En resumen, de lo expuesto en párrafos precedentes se desprende que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está compuesto por Salas Regionales y una Sala Superior, cuya regulación vigente al momento de la emisión de la norma reclamada preveía que los magistrados electorales de la Sala Superior ocuparían el cargo por nueve años improrrogables y que su elección sería escalonada, lo que lógicamente llevó a idear un régimen de transición (era necesaria tal transición, toda vez que la integración de la Sala Superior se renovarían por completo, dado que antes no se exigía el escalonamiento y sus miembros se designaron para los mismos periodos).

127. Por su parte, y esto es de gran relevancia para la resolución del presente apartado, a partir de las reformas constitucionales de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis y de trece de noviembre de dos mil siete, se dejó claro que la selección de los magistrados se efectuaba a través de un procedimiento complejo en el que intervienen dos poderes distintos (el legislativo y el judicial) y el cual finalizaba con la designación de los magistrados por parte del Senado de la República a través de una mayoría calificada de sus miembros presentes y con la respectiva toma de protesta. Con ese procedimiento, uno de los más agravados del texto constitucional, el

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

Poder Constituyente buscó tanto asegurar la autonomía e independencia de las personas que ocuparan la función de magistrados como que la designación gozara de un mayor grado de legitimidad democrática, al ser una competencia única del Pleno del órgano representativo (relevando de esa función a la Comisión Permanente).

128. Por ello, actualmente, con fundamento en el artículo 99, párrafo décimo primero, de la Constitución Federal, el procedimiento complejo de selección de los magistrados electorales que prevé la Constitución Federal se compone, en un primer momento, por una etapa de pre-selección de los candidatos en donde la Suprema Corte, previa convocatoria, estudia a los aspirantes y realiza un examen previo del cumplimiento de los requisitos para ocupar el cargo público³, haciendo

³ Los requisitos se encuentran establecidos en los artículos 95 y 99 de la Constitución Federal y 198 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que son del tenor siguiente:

“Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. [...]

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución. [...]”.

“Artículo 95.- Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación.

III.- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

V.- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

VI.- No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica”.

“Artículo 198.- Las ausencias definitivas de los magistrados electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, serán cubiertas, previa convocatoria pública a los interesados, de conformidad con las reglas y procedimiento siguientes:

a) El pleno de la Suprema Corte aprobará por mayoría simple de los presentes en sesión pública, las propuestas que en terna propondrá a la Cámara de Senadores;

b) El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hará llegar a la Cámara de Senadores las propuestas en una terna para cada uno de los cargos de magistrados a elegir para las Salas Regionales y Superior del Tribunal;

VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016

una propuesta para cada magistratura vacante y, en un segundo momento, esa propuesta es analizada por el Senado de la República, quien hace el examen final del acreditamiento de los requisitos constitucionales y es a quien le corresponde el poder/competencia para designar a la persona que ocupará la magistratura por un periodo determinado, emitiendo los nombramientos correspondientes⁴. Lo

c) Se indicará la Sala para la que se propone cada terna;

d) De entre los candidatos de cada terna, la Cámara de Senadores elegirá, dentro de los quince días siguientes a la recepción de la propuesta, a los magistrados electorales por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, y

e) Si ninguno de los candidatos de la terna obtuviera la mayoría calificada, se notificará a la Suprema Corte para que se presente una nueva terna, la cual deberá enviarse dentro de los tres días siguientes, para que se vote a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la nueva propuesta, en la que no podrán incluirse candidatos propuestos previamente”.

⁴ Al interior del Senado de la República, existe un procedimiento interno para la verificación de los requisitos, la declaratoria de idoneidad de las ternas y la designación de los magistrados por parte del Pleno del Senado que se detalla en la Ley Orgánica General del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento del Senado de la República:

Ley Orgánica del Congreso de la Unión

“Artículo 82.

1. La Junta de Coordinación Política tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; [...]”.

Reglamento del Senado de la República

“Artículo 255

1. Conforme lo disponen los artículos relativos de la Constitución, el Senado realiza los nombramientos para los siguientes cargos: [...]

II. Magistrados de las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; [...]

3. Cuando en ejercicio de sus facultades el Senado considere la ratificación o no de servidores públicos en un cargo determinado, la comisión o comisiones encargadas deben solicitar la comparecencia de dichos servidores, a efecto de respetar su garantía de audiencia y conocer su interés jurídico respecto a su posible permanencia en el cargo y las razones para ello, a fin de contar con elementos objetivos de juicio para determinar la procedencia o no de las respectivas ratificaciones. En todo caso, el dictamen que se emita deberá fundar y motivar adecuadamente la decisión correspondiente, la que deberá ser notificada a los interesados una vez aprobada por el Pleno”.

“Artículo 256

1. Cuando corresponde al Senado nombrar directamente algún servidor público y no existen disposiciones expresas en la Constitución o las leyes que regulen el procedimiento correspondiente, se está a lo dispuesto por el presente Reglamento. [...]”.

“Artículo 257

1. Una vez que se recibe la comunicación oficial sobre una vacante o se actualiza el supuesto jurídico para que el Senado ejerza sus facultades de nombramiento respecto de un determinado cargo público, el Presidente da cuenta al Pleno y se procede conforme a lo siguiente:

I. En caso de que la facultad de nombramiento se ejerza a partir de la presentación de propuestas, ya sean uninominales, por ternas o por listas, del Ejecutivo Federal o de otro ente público, se turnan junto con los expedientes relativos a la comisión o comisiones a las que por materia les compete dictaminar;

II. Si conforme a la ley las propuestas corresponden a los grupos parlamentarios, se presentan al Presidente de la Mesa para el trámite correspondiente; y

III. En los casos en que una comisión del Senado es la competente para presentar una propuesta, la remite directamente al Presidente para que la ponga a consideración del Pleno.

2. En todo caso, la comisión o comisiones revisan que las personas que se proponen cumplen los requisitos para el cargo y que se integre debidamente la documentación que lo acredita.

3. De requerirse para integrar una propuesta la consulta a otros entes públicos o la auscultación a sectores u organizaciones de la sociedad, las comisiones responsables las realizan, sea por escrito, mediante convocatoria pública, o cualquiera otra modalidad que se determine pertinente en el acuerdo respectivo.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

anterior, aparejado de la protesta del cargo que debe rendirse para aceptar función, en términos del artículo 128 de la Constitución Federal y de la ley.

129. Dicho en otras palabras, para el caso de los magistrados electorales, la Constitución Federal prevé un procedimiento complejo en el que participan sucesivamente dos poderes de la Unión: la Suprema Corte, para hacer una propuesta a través de ternas, y el Senado de la República, quien es el órgano que al final de cuentas tiene la competencia para elegir al titular de la magistratura a partir de la votación de una persona. La elección o designación se convierte entonces en la expresión del órgano representativo, mediante la cual toma la determinación de que una persona cumple con los requisitos necesarios para ocupar ese cargo público que detenta determinadas características (competencias, prerrogativas, periodo de mandato, etcétera), lo cual se materializa en un nombramiento. La toma de protesta se hace por obligación constitucional, como aceptación del cargo y de sus correspondientes obligaciones, y la fecha de entrada en funciones no forma parte de este procedimiento complejo de selección, sino que es consecuencia del mismo⁵.

130. Sobre este último aspecto, es criterio de esta Suprema Corte que los magistrados electorales detentan su nombramiento desde la toma de protesta y no desde que entran formalmente en funciones, tal como se resolvió en la citada **controversia entre órganos del Poder Judicial de la Federación 1/2015**, que derivó de una solicitud

4. Las comisiones responsables remiten al Presidente la información básica sobre cada persona a considerar, para su publicación en la Gaceta por lo menos veinticuatro horas antes de la sesión en la que el dictamen se someta al Pleno”.

“Artículo 258

1. Cuando un nombramiento lo emite directamente el Senado en los términos del presente Capítulo, el servidor público designado rinde ante el Pleno en la misma sesión la protesta constitucional al cargo”.

⁵ Esta distinción entre nombramiento y entrada en funciones tiene un antecedente histórico de gran relevancia para el derecho constitucional comparado. En el muy conocido caso *Marbury v. Madison* (5 US 137) de la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica, piedra angular del control constitucional, se sostuvo que la elección como “*justice of the peace for the County of Washington*”, en el Distrito de Columbia, se dio desde el momento mismo del acto de designación por parte del Presidente de la República.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

precisamente por magistrados electorales regionales para resolver desde cuándo contaban con sus respectivas prerrogativas (pues en ese momento no integraban una sala permanente). Esa determinación tiene lógica, porque desde la toma de protesta, un magistrado requiere de la salvaguarda de todas sus garantías para poder llevar a cabo su función de la manera más autónoma e independientemente posible. De existir un plazo en el que no se le considere como juzgador desde esa toma de protesta hasta la entrada de funciones podrían existir presiones externas que socaven desde un inicio su autonomía e independencia, por lo que resulta razonable estimar que desde esa toma de protesta debe contar con ciertas garantías y prerrogativas judiciales, como la estabilidad en su cargo previamente delimitado normativamente.

131. Finalmente, aunque no forma parte de la *litis* del presente asunto, debe destacarse que previo a la reforma legal impugnada, tanto la Suprema Corte como el Senado de la República instruyeron y finalizaron el procedimiento de designación de los actuales magistrados electorales⁶, por lo que al haberse fundamentado tal

⁶ Consta que tras haberse presentado y remitido las ternas de magistrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores emitió un dictamen en la que justificó la idoneidad de todos los candidatos y candidatas y, en sesión de veinte de octubre de dos mil dieciséis del Pleno del Senado de la República, se aprobó el mismo.

Acto seguido, la Junta de Coordinación Política presentó un acuerdo al Pleno mediante el cual, con fundamento en la fracción II del artículo Cuarto Transitorio 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 primer día del mes de julio del año 2008*”, propuso las personas de esas ternas que consideraban las más idóneas para ocupar las magistraturas de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: dos para el periodo comprendido del cuatro de noviembre de dos mil dieciséis al treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve (tres años); dos para el periodo del cuatro de noviembre de dos mil dieciséis al treinta y uno de octubre de dos mil veintidós (seis años), y tres más para el periodo del cuatro de noviembre de dos mil dieciséis al treinta y uno de octubre de dos mil veinticinco (nueve años).

En la misma sesión de veinte de octubre, mediante votación por cédula, el Pleno del Senado eligió a las siguientes personas para ocupar el cargo de magistrado o magistradas, expresándose expresamente al momento de ratificar la elección los periodos para los que fueron designados: a) de la primera terna a José Luis Vargas Valdez, por 95 votos a favor, 1 voto nulo y 1 en contra (periodo hasta al treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve); de la segunda terna a Mónica Aralí Soto Fregoso, por 97 votos a favor (periodo hasta al treinta y uno de octubre de dos mil veinticinco); de la tercera terna a Felipe de la Mata Pizaña, por 96 votos a favor y 1 en contra (periodo hasta al treinta y uno de octubre de dos mil veinticinco); de la cuarta terna a Felipe Alfredo Fuentes Barrera, por 96 votos en pro y 1 en contra (periodo hasta el treinta y uno de octubre de dos mil veintidós); de la quinta

VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016

actuar en el citado artículo 99 de la Constitución Federal y en el entonces texto del artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial (que goza de presunción de constitucionalidad), ello tiene como consecuencia que los nombramientos iniciales de los integrantes de la Sala Superior gocen de la legitimación necesaria para el ejercicio de sus funciones al estar todo el procedimiento y los periodos de nombramiento previamente establecidos en la Constitución y en la ley. Un procedimiento culminado y perfeccionado a la luz del artículo 99 constitucional y demás normatividad aplicable en el momento de la designación debe ser tutelado a la luz del principio de seguridad, legalidad, división de poderes y acceso a la justicia, en su vertiente de independencia judicial. Empero, se insiste, la problemática del caso que nos ocupa no es el nombramiento inicial de los titulares de las magistraturas, sino la modificación legal posterior que amplió el periodo de los encargos a pesar de que ya había finalizado el procedimiento de designación.

terna a Janine Madeline Otálora Malassis, por 96 votos a favor y 1 en contra (periodo hasta el treinta y uno de octubre de dos mil veinticinco); de la sexta terna a Indalfer Infante Gonzáles, por 88 votos a favor (periodo hasta al treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve), y de la séptima terna a Reyes Rodríguez Mondragón, por 97 votos a favor (periodo hasta el treinta y uno de octubre de dos mil veintidós).

Tras esa votación, se les tomó la protesta constitucional a todos los magistrados y magistradas. El Senado de la República emitió los nombramientos correspondientes y le comunicó al Secretario de Gobernación, al Presidente de la Suprema Corte y al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral la designación de esas personas como magistrados, informando a su vez que el mismo día de su elección rindieron la protesta constitucional.

Sin embargo, tras la finalización del procedimiento de reforma al citado artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sin mediar una nueva votación específica para la designación de los magistrados por distintos periodos, consta en la versión estenográfica y en los videos de la sesión del Senado de la República de cuatro de noviembre de dos mil dieciséis (que se encuentran en el expediente), que el Pleno del Senado aprobó el acuerdo de la Mesa Directiva que establecía las acciones para dar cumplimiento a la modificación del cuarto artículo transitorio, emitió la declaración correspondiente para dar cuenta de la modificación de los encargos de los magistrados previamente electos y tomó protesta nuevamente a los cuatro magistrados que habían sido elegidos por tres y seis años. Consecuentemente, informó de tales acciones y de la nueva protesta de ley al Secretario de Gobernación, al Presidente de la Suprema Corte, al Presidente del Tribunal Electoral y al Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral. Por lo tanto, se evidencia que contrario a lo dispuesto por el artículo 99, párrafo décimo primero, de la Constitución Federal, en un primer momento, todas las personas que iban a ocupar las magistraturas de la Sala Superior fueron votadas respecto a su respectiva terna y para un periodo de nombramiento en específico; empero, tras la reforma al precepto transitorio de la ley orgánica, con fundamento únicamente en esa nueva disposición transitoria, se especificó el nuevo mandato y los cuatro magistrados que vieron incido su encargo rindieron protesta nuevamente, desatendiendo que la designación por el Pleno del Senado había sido efectuada bajo circunstancias normativas disímiles.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

Aplicación del parámetro a la norma impugnada

132. A partir de lo expuesto en la sección anterior, insisto que la norma reclamada transgrede de manera directa el artículo 99, párrafo décimo primero, de la Constitución Federal, pues lo que provoca es que la designación de ciertos magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral se haya modificado en su temporalidad con fundamento en una norma legal sin respetar las pautas y competencias asignadas en ese precepto constitucional.
133. Como se desprende del texto de la norma reclamada, se ordena que el encargo de cuatro magistraturas cuyos titulares fueron electos el veinte de octubre, para tres y seis años, se modifiquen para siete y ocho años, y el de las tres magistraturas restantes permanezca con el mismo periodo para el que fueron elegidas; es decir, su propio texto acepta que la designación por parte del Senado de la República fue llevada a cabo el veinte de octubre y que, el fundamento para modificarla o para prorrogar el encargo, es únicamente el precepto cuestionado.
134. El dilema radica en que la elección de los magistrados electorales que ordena la Constitución Federal, a mi juicio, es una competencia del Senado de la República, por medio de la cual se exterioriza la decisión del órgano representativo, la cual se ejecuta tomando en cuenta varias premisas normativas: la integración nominal de las propuestas de la Corte, los requisitos previstos para poder ocupar el cargo de magistrados y las características que detenta el respectivo cargo, como el periodo para el desempeño de la función al estar previamente establecido.
135. En ese tenor, el precepto reclamado, que es de rango legal, desatiende las distintas pautas y competencias asignadas en ese procedimiento de elección y, por sí mismo, se reitera, constituye o

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

modifica la temporalidad de un encargo de la magistratura sin pasar por los tamices del texto constitucional.

136. En términos del citado artículo 99, párrafo décimo primero, de la Constitución Federal, la competencia del Senado de la República consiste en decidir que determinada persona de la propuesta de la Corte sea elegida como magistrado electoral, lo cual se hace a partir de la valoración de ciertas premisas normativas en su integridad; a saber, tomando en cuenta el cargo al que se va a designar a una persona (que incluye, en este caso, a diferencia de otros funcionarios y/o jueces, el periodo del encargo al ser uno de las modalidades impuestas normativamente), los requisitos exigidos, la integración de la propuesta y la idoneidad de los candidatos. La competencia decisoria para elegir a una persona se expresa de manera singular y no puede ser seccionada o dividida en resoluciones subsecuentes.
137. Por lo tanto, resulta contrario a Derecho pretender que con una mera norma legal, que es resultado de la competencia del Congreso de la Unión y que puede ser aprobada por mayorías simples en las Cámaras, sea posible modificar el nombramiento para un cargo al instaurar un periodo de encargo diferenciado o prorrogar el mandato del nombramiento previamente designado una vez que había finalizado el referido procedimiento complejo de designación detallado en la Constitución; ello, con la idea de aplicarlo hacia futuro, bajo la mera excusa de que las personas que ocuparían las magistraturas todavía no entraban en funciones y no se les perjudicaba.
138. A mi juicio, a pesar de ser un régimen de transición, cualquier modificación a las condiciones de designación, incluyendo una prórroga en el periodo del encargo, constituye una incidencia en el cargo que debe pasar irrestrictamente por las pautas y competencias dispuestas en las normas aplicables de rango constitucional. De lo contrario, se estaría contrariando el procedimiento complejo de

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

elección específicamente creado para los magistrados electorales a través de una norma legal.

139. La mayoría de los ministros intenta eludir este razonamiento afirmando que lo único que hace el Senado es elegir personas y es el Congreso de la Unión el que impone las condiciones de duración de ese mandato para efectos del escalonamiento de los miembros del tribunal. No obstante, como se ha venido explicando, la designación por parte del Senado de un magistrado electoral en un régimen de transición presupone necesariamente el conocimiento previo de la duración del encargo, pues era un mandato del antiguo artículo cuarto transitorio que se especificara en el acto de designación. Así, no puede presuponerse lo que hubieren o no valorado las dos terceras partes del Senado al momento de elegir a las 7 magistrados de los 21 candidatos si hubieren tenido como fundamento una norma que estableciera 7, 8 y 9 años de mandatos.

140. No hay que olvidar que la propuesta de la Corte es a partir de ternas y que en comisiones del Senado se consideró que los 21 candidatos cumplían con los requisitos para ocupar el puesto de magistrados. Por ende, el **Senado no sólo hace una valoración formal de la idoneidad de los candidatos para ocupar el cargo, sino que para tomar su decisión final hace un análisis de carácter sustantivo.**

141. El procedimiento de designación se perfecciona entonces desde el momento de la elección por parte del Senado, siendo uno de los elementos normativos de esa decisión la identificación del periodo de mandato, sobre todo en un periodo de transición, tal como se demuestra cuando el 20 de octubre de 2016, el Senado señaló expresamente para cuál periodo como magistrado se elegía a cada persona.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

142. Por lo tanto, contrario a la postura de la mayoría, me parece irrefutable que la norma que indicaba los periodos de mandatos de los magistrados electorales se aplicó por el Senado de la República y que tal determinación debe tener efectos definitivos en el ordenamiento jurídico bajo pena de una invasión de competencias.
143. Además, como se adelantó, este razonamiento es independiente a si le corresponde o no al Congreso de la Unión fijar el escalonamiento de las magistraturas de la Sala Superior del Tribunal Electoral en un régimen de transición. Como se ha venido insistiendo, la designación de los magistrados electorales es normativamente distinta e independiente de la definición en legislación secundaria del escalonamiento en el encargo de los magistrados electorales. La primera es competencia del Senado de la República y la segunda del Congreso de la Unión.
144. Así, previo al inicio del procedimiento de designación, el órgano legislativo estaba en plenas facultades para ejercer su competencia legislativa y modificar las condiciones temporales del ejercicio del encargo de los magistrados en un modelo de escalonamiento. Empero, lo que se evidencia con estos argumentos es que a partir del contenido de la norma reclamada, se produce una transgresión directa a las pautas y competencias establecidas en el procedimiento de elección de los magistrados electorales ante un escenario de designación que ya había finalizado (lo cual es además violatorio de otros principios constitucionales como la independencia judicial o la seguridad jurídica, tal como se explicará en otros apartados del presente fallo). La Corte tiene la responsabilidad de tutelar que los efectos de las normas que fundamentaron un procedimiento de designación acabado conforme al artículo 99 constitucional y demás normatividad aplicable sea respetado en el ordenamiento jurídico.
145. Consecuentemente, tal como se adelantó al inicio de este apartado, valorando la disyuntiva interpretativa sobre el alcance y

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

efectos del precepto impugnado, si se opta por una primera opción interpretativa consistente en que la norma incidió en los elementos definitorios del nombramiento, es claro que permitir que, una vez elegidas a las personas que ocuparían las respectivas magistraturas electorales, se pueda modificar el periodo del encargo que ya fue designado por el Senado con fundamento en una mera norma de rango legal, constituye *per se* un nuevo nombramiento que conllevaría a traicionar el objetivo de la norma de la Constitución Federal: salvaguardar la voluntad del Senado exteriorizada en su conjunto, que a través del ejercicio de sus competencias en un procedimiento agravado selecciona a la persona de la propuesta de la Corte que va a ocupar la magistratura que tiene ciertas condiciones previamente establecidas (entre otras, cuál es la duración del encargo que se le asigna).

146. Como se mencionó, si se aceptara una norma como la que se analiza, nada impediría que en un futuro, ya estando en funciones formales los magistrados electorales, el legislador secundario vuelva a modificar su periodo de nombramiento con la pretendida justificación de regular un escalonamiento diferenciado, lo cual pondría en entredicho gravemente los principios de autonomía e independencia judicial (cuando estos valores ya se encontraban salvaguardados en la normatividad previa). Según el citado precedente, el cargo de juzgador se detenta materialmente desde la toma de protesta.

147. De igual manera, si se opta por una segunda línea interpretativa de la norma reclamada que radica en que el nombramiento estaba dado y que lo que se establece es únicamente una prórroga del plazo de mandato (cambio en el ámbito temporal de validez del nombramiento), se considera que sigue subsistiendo la razón de invalidez del precepto cuestionado. Tal como se ha venido reiterando, el artículo 99 constitucional exige que la competencia de designación sea llevada a cabo por el Senado de la República a través de la propuesta de la Corte, pero, se reitera, esa designación se toma bajo

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

premisas normativas previamente establecidas, entre las que se encuentra la temporalidad del mandato al que se va a designar a la respectiva persona al ser una prerrogativa que asegura su independencia judicial (como se detallará en otro apartado de esta ejecutoria).

148. La peculiaridad que tiene el caso que nos ocupa es que la norma cuestionada presupone la elección de magistrados electorales en un régimen de transición, cuya regulación, en la forma en que se llevaría a cabo, se delegó a la legislación secundaria. Sin embargo, esa delegación no implica una autorización para que el legislador secundario pueda cambiar las condiciones del ejercicio del encargo de magistrado en cualquier momento y bajo cualquier circunstancia. El artículo cuarto transitorio de primero de julio de dos mil ocho de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación había detallado claramente las condiciones de ese escalonamiento y fue a partir de ese contenido que se dio operatividad al procedimiento complejo de designación de los magistrados electorales establecido en el artículo 99 de la Constitución Federal; consiguientemente, prorrogar el plazo del encargo de manera posterior desatiende las pautas y competencias del texto constitucional consistentes en que es al Senado de la República a quien le corresponde elegir, bajo un mecanismo de votación agravado, a una persona de la propuesta de la Corte para un determinado encargo, el cual supone la prerrogativa previamente instituida de su periodo de mandato a fin de proteger los principios de autonomía e independencia judicial.

149. Dicho de otra manera, si se valorara que la norma reclamada solamente está prorrogando el plazo de las magistraturas, ello sigue siendo contrario al texto constitucional porque, a pesar de tratarse de un régimen de transición, es el precepto legal el que automáticamente fija una de las condiciones del encargo de una persona sin permitir que dichas características del encargo hayan sido respaldadas por el Senado de la República a través del procedimiento complejo de

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

designación. Se reitera, lo que hace la norma legal es esquivar el procedimiento constitucional de designación, al ser la que fundamenta un periodo de mandato de las personas que ocuparían la magistratura electoral diverso al cual fueron designados previamente por el Senado de la República a partir de la aplicación de normas anteriormente establecidas que adquirieron un valor constitucional indisponible al proteger una de las garantías de la independencia judicial.

150. Por lo tanto, como se refirió al inicio de este apartado, si se quiere ver el razonamiento de invalidez desde otra perspectiva, el contenido de la norma reclamada muestra que el Congreso de la Unión se auto-adscribió una competencia para poder incidir en el nombramiento o en el periodo de mandato de un magistratura electoral (prorrogándolo). El artículo 99, párrafo décimo primero, de la Constitución Federal concede al Congreso una competencia legislativa para regular el escalonamiento; sin embargo, no autoriza su participación en ninguna de las etapas del procedimiento de designación. Al **Congreso de la Unión sólo se le faculta para idear en ley un régimen de escalonamiento** de los integrantes de la Sala Superior **que, por definición, es previo al ejercicio de la competencia de designación por parte del Senado de la República**. En consecuencia, la persona que es elegida como titular de una magistratura electoral detenta ese cargo con la totalidad de sus prerrogativas, incluyendo el periodo de su mandato como garantía de la independencia judicial, por virtud de la designación de la Cámara de Senadores que se realizó con fundamento en ciertas normas previamente establecidas.

151. Es importante resaltar que estos razonamientos no se ven afectados por el contenido del artículo segundo transitorio del citado decreto legislativo, en el cual se dice que el Senado de la República llevará a cabo las acciones necesarias para dar cumplimiento a la reforma reclamada. Ello, se recalca, pues el artículo único impugnado toma ya como dada la designación de las personas que ocuparían la

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

titularidad de las magistraturas y modifica el encargo o su duración, por lo que jamás se pretendió que se pasara nuevamente por el procedimiento establecido por el artículo 99 constitucional. Lo que si denota este artículo segundo transitorio del citado decreto legislativo es que a partir de su propio contenido normativo se acepta que se estaba modificando el encargo de los magistrados, ya que ordena nuevamente la protesta de los magistrados que vieron incididos sus periodos de funciones.

152. Según el artículo 128 constitucional, lo que se protesta es el cargo, no la temporalidad del mismo, por lo que la especificación de esa segunda protesta muestra que el legislador estaba consciente de que se trataba de una alteración a las condiciones temporales previas del encargo designado. En otras palabras, la Constitución Federal es clara en su artículo 128 al establecer que la protesta es para la *“posesión de su encargo”* (que en este caso es un cargo por cierto tiempo previamente establecido), el cual se deberá ejercer haciendo guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. No se protestan plazos o prórrogas de plazos. Por ello, la afirmación de que era necesaria una nueva protesta deja entrever que el legislador soslayó el procedimiento de designación de una persona, a partir de la propuesta de la Corte, como magistrado electoral por un tiempo determinado.

153. Por último, como se adelantó, debe destacarse que esta inconstitucionalidad normativa es independiente de los sucesos fácticos ocurridos tras su aprobación, pues, se insiste, es la propia norma la que modifica los nombramientos o duración de los encargos de las magistraturas. No obstante, las actuaciones que llevó a cabo el Senado de la República en cumplimiento de la reforma cuestionada⁷,

⁷ En el Diario de Debates se puede leer que, sin pasar nuevamente por el mecanismo del artículo 99 constitucional, el Presidente de la Mesa Directiva señaló lo que sigue: ***“El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: [...] Con la anterior declaración, el Senado de la República da cumplimiento al Decreto publicado el día de ayer 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***

VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016

incluyendo la aprobación de la declaratoria de acatamiento de la reforma⁸, corroboran sus necesarios efectos inconstitucionales en el

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. Remítase la declaración al Diario Oficial de la Federación para su publicación.

Les informo que los Magistrados José Luis Vargas Valdez, Indalfer Infante Gonzales, Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón, se encuentran en el salón contiguo, por lo que solicito a las Senadoras y a los Senadores: Ivonne Liliana Álvarez García, Fernando Yunes Márquez, Zoé Robledo Aburto, Carlos Alberto Puente Salas, Jesús Casillas Romero, Enrique Burgos García y Miguel Romo Medina, los inviten a pasar a este salón de sesiones a fin de que tomen protesta de ley. (La comisión cumple)

Les solicito a todos los presentes ponerse de pie, y antes de ello saludo a las magistradas Mónica Aralí Soto Fregoso, Janine Madeline Otálora Malassis y Felipe de la Mata Pizaña, que también nos acompañan en este día. Si quieren bajar magistradas, si quieren bajar también son invitadas de honor del Senado de la República. (Todos de pie)

Ciudadanos Magistrados José Luis Vargas Valdez, Indalfer Infante Gonzales, Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón, sean bienvenidos al Senado de la República.

Se les ha convocado para que rindan la protesta que dispone el Decreto que 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 1 de julio de 2008.

Conforme a las disposiciones del Decreto al que me he referido y la elección que en su momento realizó este Pleno, los ciudadanos José Luis Vargas Valdez e Indalfer Infante Gonzales desempeñarán su encargo para el periodo que inicia el 4 de noviembre de 2016 y concluye el 31 de octubre de 2023; y los ciudadanos Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón desempeñarán su encargo para el periodo que inicia el 4 de noviembre de 2016 y concluye el 31 de octubre de 2024.

En consecuencia, les pregunto: ¿Protestan guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Mexicanos, las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Magistrado Electoral de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que se les ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?

Los Magistrados José Luis Vargas Valdez, Indalfer Infante Gonzales, Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón: ¡Sí, protesto!

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Si así no lo hicieren, que la Nación se los demande.

¡Muchas felicidades!

A nombre del Senado, les deseamos el mayor de los éxitos".

⁸ La declaración de aplicación del decreto reclamado, emitida y aprobada por el propio Senado de la República el propio cuatro de noviembre de dos mil dieciséis y publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de noviembre siguiente, no puede tomarse como sustituta de ese acto de designación mediante la votación correspondiente. Si se hace una lectura de su contenido, se reitera que los magistrados fueron electos el veinte de octubre (alude a ellos como ya elegidos) y solamente especifica el nuevo periodo de funciones. No se votaron nuevamente las propuestas a partir de los nuevos periodos de funciones, como lo marca la norma constitucional; por el contrario, la votación se hizo de manera económica como si se tratara de un mero acuerdo parlamentario (no por cédula como lo indica el Reglamento). El texto de la declaración es el que sigue:

"DECLARACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES

Con fundamento en los artículos 99, párrafo once, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 198 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 255, párrafo 1, fracción II, del Reglamento del Senado de la República y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo Segundo Transitorio 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 1 de julio de

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

ordenamiento jurídico en relación con la selección de los magistrados electorales que iniciaron sus funciones el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis.

154. Más bien, se insiste, la irrupción injustificada al orden constitucional deriva de la modificación legislativa impugnada, por lo su declaratoria de invalidez dejaría incólume el texto original del artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual asegura las condiciones de desempeño de los integrantes actuales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

155. En síntesis, toda vez que el precepto controvertido permite contrariar uno de los elementos del procedimiento complejo de elección de los magistrados de la Sala Superior, que es la competencia del Senado de la República para designar el cargo por un mandato en específico a través de una votación calificada de las

2008", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 2016, la Cámara de Senadores

DECLARA

Primero.- El magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, José Luis Vargas Valdez, desempeñará dicho cargo durante el período comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2023.

Segundo.- El magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Indalfer Infante Gonzales, desempeñará dicho cargo durante el período comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2023.

Tercero.- El magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, desempeñará dicho cargo durante el período comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2024.

Cuarto.- El magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Reyes Rodríguez Mondragón, desempeñará dicho cargo durante el período comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2024.

Quinto.- Los magistrados José Luis Vargas Valdez, Indalfer Infante Gonzales, Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón, serán convocados por el Presidente de la Mesa Directiva para acudir ante el Pleno de la Cámara de Senadores a rendir la protesta por el periodo que para cada uno de ellos dispone el "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 1 de julio de 2008", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 2016.

TRANSITORIOS

PRIMERO. La presente Declaración entrará en vigor el día de su emisión.

SEGUNDO. Remítase al Diario Oficial de la Federación para su publicación".

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

propuestas de la Corte, se estima que el artículo único del decreto reclamado debe declararse como inconstitucional en su integridad⁹.

156. Ahora, con esta razón de orden formal sería suficiente para expulsar la norma impugnada del ordenamiento jurídico; sin embargo, se estima que este razonamiento de invalidez del precepto reclamado se encuentra íntimamente vinculado con otras violaciones de carácter sustantivo, en particular con transgresiones a los principios de seguridad jurídica y división de poderes y acceso a la justicia, en su vertiente de independencia judicial, por lo que ante esta estrecha conexión considero necesario explicar porqué se violan estos otros principios constitucionales.

B

División de poderes e independencia judicial

157. Aunado a los alegatos de violación a los artículos 14, 16 y 99 constitucionales, en los conceptos de invalidez segundo y tercero de la demanda de MORENA y cuarto y quinto del escrito del Partido de la Revolución Democrática, valorados en su conjunto, se alegó una indebida injerencia entre poderes por el otorgamiento de privilegios y ventajas irrazonables y se sostuvo que el artículo único reclamado del decreto provocaba una afectación a los principios de división de poderes y, en consecuencia, a los de independencia y autonomía del Poder Judicial Federal —consagrados en los artículos 17, 49 y 99 de la Constitución Federal, así como el 8 y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos—. Lo anterior, toda vez que, de acuerdo a la jurisprudencia de esta Suprema Corte y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dichos principios se proyectan sobre el proceso de nombramiento de los magistrados de la Sala

⁹ Se declara inválido en su integridad, incluyendo todos los incisos agregados a la norma, ya que aunque en el último inciso no se modifica el periodo de mandato de los tres magistrados restantes elegidos el veinte de octubre de dos mil dieciséis, sino que se señala que el ejercicio de su encargo queda tal como fue realizado por el Senado de la República anteriormente, tal norma no tiene por qué aclarar tal aspecto al ya haberse agotado dicha designación conforme al procedimiento del artículo 99 constitucional.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

Superior del Tribunal Electoral, como parte del Poder Judicial, y se vulneran cuando un poder, como es el Congreso de la Unión, unilateralmente y de manera arbitraria cambia cualquier elemento de dichos nombramientos.

158. Consiguientemente, los partidos políticos basan su argumentación en que la Constitución Federal protege a la función judicial de intromisiones por parte del legislador, por lo que dicha intromisión no sólo se genera cuando se suprimen, reducen o disminuyen los periodos de los nombramientos, sino también cuando, una vez designado en el cargo, el Congreso de la Unión cambia las reglas para generar privilegios o ventajas a favor de la persona elegida; esto es, para preservarlos en sus puestos más allá del tiempo que ellos habían considerado objetivamente conforme a las reglas previamente establecidas, situándolos en una posición de privilegio. En ese tenor, uno de los partidos afirmó que se actualiza una transgresión a la *apariencia de independencia* de los juzgadores, indispensable para ejercer su función.

159. La sentencia responde a estos argumentos con una apreciación que parece más bien de índole fáctico que normativa: no existían todavía de manera formal las vacantes de los magistrados y, por ende, no se afecta la independencia judicial al modificarse los tiempos de nombramiento de las personas elegidas como magistrados.

160. Insisto, ese razonamiento pasa por alto todas las garantías que componen al principio de independencia judicial. En consecuencia, a diferencia de lo plasmado en la sentencia, considero que debieron calificarse como **parcialmente fundados** los detallados razonamientos de los partidos políticos. En íntima relación a las detalladas violaciones al artículo 99 constitucional y a los principios de seguridad jurídica e irretroactividad (esta razón de invalidez en específico se explicará en la tercera sección del presente fallo), al incidir la norma reclamada en el nombramiento o al prorrogar los

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

encargos de los magistrados que habían sido previamente designados se ocasiona una transgresión directa a los principios de acceso a la justicia imparcial y división de poderes, en su vertiente de independencia judicial.

161. La pregunta constitucional que nos plantean los partidos políticos gravita en resolver si, dado que el principio de división de poderes se entrelaza y comprende a los de independencia y autonomía judicial, enmarcados en el derecho de acceso a la justicia, ¿debe considerarse que tales principios conllevan a que el Congreso de la Unión no pueda, bajo pena de una declaratoria de invalidez, cambiar legalmente las condiciones de los nombramientos de los titulares de un tribunal terminal una vez designados, aun cuándo se realice con el propósito de extender la titularidad de su nombramiento? Llego a una respuesta afirmativa.

162. Para dar una explicación exhaustiva a esta conclusión, la presente sección se dividirá en dos sub-apartados: primero, se procederá a fijar con precisión el parámetro de control relatando los precedentes de esta Suprema Corte y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al respecto y, después, se aplicará ese parámetro al caso concreto.

163. No obstante, como comentario previo a esta relatoría normativa y de precedentes, debe recordarse que al resolver el asunto **varios 698/2000-PL** el veinticinco de septiembre de dos mil¹⁰, se precisó que los poderes de la Unión tienen garantizada su autonomía en relación con los otros, lo que no implica desconocer las múltiples relaciones de cooperación, como es el caso de la facultad de nombramiento del Senado en relación a ciertos cargos dentro del Poder Judicial de la

¹⁰ Resuelto por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón (ponente), Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan Silva Meza y Presidente en funciones Juventino Castro y Castro. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán. El Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano emitió voto concurrente.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

Federación; sin embargo, se aclaró que dichas facultades en las que concurren ambos poderes deben regirse por el principio de división de poderes, por lo que dichas relaciones *“deben interpretarse enmarcadas y limitadas por los principios referidos, es decir, salvaguardando el de división de poderes y el de autonomía de cada uno y regulando, en detalle, las facultades y obligaciones que a cada poder señala la propia Constitución, pero sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas en la misma y que supusieran no ajustarse a ella, vulnerando los repetidos principios”*¹¹.

164. De ahí la relevancia de establecer, en primer lugar, el parámetro de control conforme al cual debe someterse las normas del legislador secundario que influyen en la integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A mi juicio, no basta que un poder pueda señalar una facultad constitucional para intervenir en la integración de otro, pues para superar un escrutinio de validez constitucional, el producto normativo de esa facultad debe pasar también por un test de validez conforme al principio de división de poderes.

165. Consecuentemente, el ejercicio de precisión del parámetro de control requerirá de integrar dos fuentes y, dentro de ellas, dos tipos distintos de normas. Por una parte, los artículos 17, 49 y 99 de la Constitución Federal y, por el otro, los artículos 8, numeral 1, y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos¹², citados en su

¹¹ Página 59 de la respectiva ejecutoria, la cual se resolvió por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón (ponente), Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan Silva Meza y Presidente en funciones Juventino Castro y Castro. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán. El Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano emitió voto concurrente. Criterio que se ve reflejado en la tesis aislada CLVIII/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 33 del Tomo XII (septiembre de 2000) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: **“PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN”**.

¹² **“Artículo 8. Garantías Judiciales**

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra

VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016

conjunto en el inicio y cuerpo de las demandas de los partidos políticos promoventes.

166. En el primer caso, deben conformarse como parámetro de control los artículos 49 y 99 de la Constitución Federal como normas orgánicas del principio de división de poderes y de autonomía e independencia judicial; empero, como lo aludieron los partidos políticos, también deben integrarse normas sustantivas de fuente constitucional y convencional (artículos 17 de la Constitución Federal y 8 y 25 de la Convención Americana) dedicadas a reconocer el derecho de acceso a la justicia de las personas, porque, como se explicará, tanto este Tribunal Constitucional como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han establecido que uno de los componentes de ese derecho es el de contar con un poder judicial independiente y autónomo, por lo que deben entenderse fusionadas las normas orgánicas con las dogmáticas como una misma unidad de control. De ahí lo inevitable de recurrir a normas convencionales para precisar el alcance de la independencia y autonomía del Poder Judicial y, en específico, de uno de sus órganos, tal como fue requerido por las asociaciones políticas accionantes.

167. Aclarado lo anterior, se pasa a la especificación normativa del parámetro de control.

Parámetro de control relativo al acceso a la justicia, división de poderes e independencia judicial

ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

“Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

168. El artículo 41 de la Constitución Federal prevé en la parte conducente que “[e]l pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión”. El capítulo I del Título Tercero se denomina “[d]e la división de poderes” y el artículo 49 establece que “[e]l Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.
169. Asimismo, el Capítulo I de Título Primero de la Constitución Federal se denomina “[d]e los Derechos Humanos y sus Garantías” y en el artículo 17 se reconoce el derecho humano de “[t]oda persona [...] a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”, previendo en la parte conducente que “[l]as leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”¹³.
170. Por su parte, el artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos afirma que toda persona tiene derecho a ser oída “por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley”, lo que se complementa por el artículo 25 que prevé el derecho a un recurso efectivo ante jueces o tribunales competentes.
171. Estos preceptos constitucionales y convencionales consagran los principios de división de poderes y el de acceso a una justicia pronta, completa e imparcial, así como los principios de independencia y autonomía judicial que se establecen como principios

¹³ Si bien el artículo 100 de la Constitución regula al Consejo de la Judicatura Federal, el cual no tiene facultades respecto al Tribunal Electoral, no puede desconocerse el valor normativo de su contenido para la caracterización de la función judicial en general, al establecer que “[l]a ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”.

VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016

materiales esenciales de la función del Poder Judicial, los cuales son oponibles a otros poderes¹⁴. Como se adelantó, si bien no existe duda de que estos principios gozan de estatus constitucional al ser parámetros constitucionales orgánicos o elementos de un derecho humano, la cuestión relevante es cuáles son los alcances de los mismos cuándo está en entredicho la integración y características del encargo o nombramiento de los jueces o tribunales; en específico, de los titulares de un órgano judicial terminal, como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

172. Se estima que para delimitar su contenido, debe darse cuenta de una multiplicidad de criterios, tanto de la Suprema Corte como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los que se ha realizado un desarrollo exhaustivo al respecto.

Precedentes de la Suprema Corte

173. En principio, es criterio reiterado que el esquema de división de poderes que reconoce la Constitución Federal no supone un fin en sí mismo, sino una técnica que exige un equilibrio entre los distintos poderes de la Federación y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como

¹⁴ Como se adelantó, se estima que la integración del parámetro de control constitucional se debe fijar conforme al artículo 1° constitucional, con la metodología aprobada en la contradicción de tesis 293/2011¹⁴. Por ende, en las acciones de inconstitucionalidad, deben considerarse parte integrante del parámetro de control los contenidos de derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte, con fundamento a su vez en el artículo 61, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia. Así, aunque es cierto que la materia de análisis del presente asunto versa sobre los principios de división de poderes y autonomía e independencia judicial, los cuales pueden predicarse como principios orgánicos de la Constitución, debe insistirse que no puede desconocerse la operatividad que tienen esos principios a través del contenido de diversos derechos humanos, como el de acceso a la justicia imparcial, debido proceso y el de contar con un recurso efectivo; por tanto, en este caso, el parámetro de control deben ampliarse con las referidas normas del derecho convencional.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales o a sus garantías¹⁵.

174. La Constitución Federal establece entonces los ámbitos de actuación y las facultades de cada poder necesarias para el ejercicio de sus funciones. En ese tenor, aun cuando las competencias están previamente detalladas, tal situación no tiene como consecuencia forzosa una estructura y relación estática entre las entidades de gobierno.

175. La autonomía de los poderes públicos implica, en general, la no intromisión o dependencia de un poder respecto de otro, pero lo cierto es que, con miras a alcanzar una genuina y eficaz división de poderes, el propio texto constitucional impone requisitos de colaboración entre las distintas ramas del gobierno, bien para la realización de ciertos actos o bien para el control de determinados actos de un poder por parte de otro. Esta colaboración entre poderes es la que dota de flexibilidad al principio de división de poderes, la cual a su vez tiene sus límites, los que se traducen en que la participación de un poder respecto de otro no puede llegar al extremo de interferir de manera preponderante o decisiva en el funcionamiento o decisión del poder

¹⁵ Tal criterio se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 52/2005, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXII, julio de 2005, página 954, de rubro y texto: “**DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: ‘DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.’, no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos-, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías”. Precedente: controversia constitucional 78/2003. Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. 29 de marzo de 2005. Once votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fernando Silva García.

VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016

con el cual se colabora. Así, este principio, según se ha destacado en la jurisprudencia de esta Corte, puede tener diversos grados de afectación, los cuales consisten en los supuestos de intromisión, dependencia y subordinación entre un poder y otro¹⁶.

176. Entonces, la intervención de los poderes colaboradores no puede imperar sobre la del poder con el cual participan conjuntamente, ya que de ser así se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal. Es por ello que la colaboración entre poderes se debe encontrar limitativamente prevista en el texto constitucional y en las leyes que se ajustan al mismo¹⁷.

¹⁶ Criterio que se refleja en la tesis P./J. 80/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, de rubro y texto: **"DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.** El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior". Precedente: controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán.

¹⁷ Véase, la tesis CLVIII/2000, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XII, septiembre de 2000, página 33, de rubro y texto: **"PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.** Del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte, por una parte, que en su artículo 49 establece como nota característica del Gobierno Mexicano, el principio de división de poderes al señalar expresamente que "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.". Determinando en su segundo párrafo, como regla general, que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada poder. Por otra parte, también se aprecia que ambos principios no implican que los poderes tengan que actuar siempre y necesariamente separados, pues si bien cada uno tiene señaladas sus atribuciones (73, Congreso de la Unión; 74, facultades exclusivas de

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

177. Ahora bien, bajo ese contexto, lo primero que debe mencionarse es que uno de los aspectos constitucionales en donde se permite una colaboración entre poderes radica en la designación o nombramientos de ciertos funcionarios públicos y, en particular, de integrantes del Poder Judicial de la Federación que son titulares de órganos terminales.
178. La peculiaridad de tal situación es que aunque se entiende que el principio de división de poderes permite grados de colaboración entre el Poder Judicial y otros poderes para efectos de esos nombramientos, lo interesante es la connotación que adquiere este principio, precisamente cuando se relaciona con aspectos normativos que inciden en el Poder Judicial, al implicar otros principios como, en general, el de acceso a la justicia y, en particular, los de autonomía e independencia judicial.

la Cámara de Diputados; 76, facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; 77, facultades de ambas Cámaras en que no requieren de la intervención de la otra; 78, atribuciones de la Comisión Permanente; 79, facultades de la autoridad de fiscalización superior de la Federación; 89, facultades y obligaciones del presidente de la República; 99, facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 103, 104, 105, 106 y 107, facultades de los tribunales del Poder Judicial de la Federación), del examen de las mismas se aprecia que en varios casos se da una concurrencia de poderes, como ocurre, por ejemplo, en la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que participan el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores, que hace la designación, y el presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, que presenta ternas para que de ellas se seleccione a quienes se designe. Conforme al principio de supremacía constitucional, cabe inferir que cuando se está en presencia de facultades u obligaciones de cada uno de los poderes que se relacionan con otro poder, las mismas deben estar expresamente señaladas en la propia Constitución y si bien el Congreso de la Unión tiene dentro de sus atribuciones dictar leyes, ello no puede exceder lo establecido en el artículo 49 de la Constitución, ni lo expresamente señalado en las disposiciones especificadas, relativas a las facultades y deberes de cada poder. Por consiguiente, las fracciones XXIV y XXX del artículo 73, que precisan como facultades del Congreso de la Unión la de "... expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, con control y evaluación de los Poderes de la Unión ..."; y la de "... expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.", deben interpretarse enmarcadas y limitadas por los principios referidos, es decir, salvaguardando el de división de poderes y el de autonomía de cada uno y regulando, en detalle, las facultades y obligaciones que a cada poder señala la propia Constitución, pero sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas en la misma y que supusieran no ajustarse a ella, vulnerando los repetidos principios". Precedente: Varios 698/2000-PL. Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en su carácter de Presidente del Consejo de la Judicatura Federal. 25 de septiembre de 2000. Unanimidad de nueve votos. El señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano formuló salvedades respecto de algunas consideraciones. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

179. Como se explicará, se cuenta con una amplia serie de criterios, principalmente en controversias constitucionales, en donde la Corte se ha pronunciado sobre esta interrelación. En resumen, se ha sostenido que, cuando se revisan actuaciones o normas que afectan directa o indirectamente al Poder Judicial, un correcto equilibrio en la división de poderes implica necesariamente que se respeten los principios de autonomía e independencia judicial (se dice que, en este contexto, el de división de poderes incluye a los de autonomía e independencia), los cuales se componen de una gran variedad de garantías mínimas, tales como un mecanismo específico de designación, el pre-establecimiento de la duración del encargo y la no disminución de remuneraciones, lo que en última instancia lleva a salvaguardar la apariencia de independencia de los juzgadores frente a la sociedad en general.

180. Si bien la mayoría de los fallos se refieren a casos derivados de normas que regulan a poderes judiciales locales, lo sugestivo de estos precedentes es que se han **interpretado exigencias normativas igualmente aplicables a nivel federal**, pues se han derivado justo del principio general de división de poderes y del artículo 17 constitucional, el cual reconoce el derecho de las personas acceder a la administración de justicia, mismos que son aplicables para todos los niveles de gobierno. Por ende, se ha reconocido que los principios de independencia y autonomía judicial, al margen de que se traten de órganos judiciales del ámbito federal o estatal, se traducen en diversos estándares normativos que controlan, entre otros aspectos, el proceso de nombramiento de los titulares de la función judicial y su duración, incluyendo la necesidad de garantizar la independencia judicial, a fin de salvaguardar esa división de poderes y el verdadero acceso a una justicia imparcial e independiente.

181. El primer precedente que se debe destacar es la **controversia constitucional 35/2000**, resuelta el veintidós de junio de dos mil

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

cuatro bajo la Ponencia del Ministro Cossío Díaz¹⁸, en la que el Pleno analizó la validez de diversos preceptos de la Ley Patrimonial del Estado de Aguascalientes que pretendían sujetar al Poder Judicial Local a dicho régimen patrimonial y en la cual se llegó a la convicción de que algunas de esas disposiciones provocaron una intromisión entre un poder y otro.

182. Lo notable de ese precedente, aun cuando se tuvo como objeto de estudio una normatividad estatal, es la forma en que el Pleno se aproximó a los principios de división de poderes y autonomía e independencia judicial. Fue el primer precedente en el que se clarificaron los grados de afectación a estos principios y, en particular, el de división de poderes. Así, en la sentencia se encuentran importantes clarificaciones en cuanto a la interrelación de tales principios al regularse aspectos relacionados con el Poder Judicial. Se afirmó que la *“violación de los principios de autonomía e independencia judiciales implica necesariamente la violación del principio de división de poderes, pues, dada la conformación del precepto en estudio, es claro que la merma en la autonomía o en la independencia de un Poder Judicial Local es una condición necesaria y suficiente de la ruptura del principio de división de poderes”*¹⁹. Es decir, que *“cuando la autonomía e independencia de un poder judicial local se ven disminuidas, se ha vulnerado el principio de división de poderes, ya que aquellos principios quedan inmersos en éste”*²⁰. Además, se estableció que los posibles grados de afectación, esto es, *“la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder [puede]*

¹⁸ Por unanimidad de nueve votos de las Ministras y los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente en funciones Díaz Romero. Ausente el Ministro Azuela Güitrón.

¹⁹ Página 30 de la respectiva ejecutoria. Criterio que se ve reflejado en la tesis de jurisprudencia 79/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1188, de rubro: **“PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES”**.

²⁰ *Idem*.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

verse [entre otros aspectos] sobre [...] nombramiento, promoción e indebida remoción de los miembros del poder judicial”²¹.

183. Dicho de otra manera, para que no exista una vulneración del principio de división de poderes, se consideró que debe garantizarse la autonomía e independencia de los juzgadores, lo que conlleva a salvaguardar su mecanismo de nombramiento y sus respectivas garantías de manera previa al ejercicio de su encargo.

184. Un segundo precedente es la **controversia constitucional 9/2004**, resuelta el veinticuatro de octubre de dos mil seis bajo la Ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia, promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco en contra de diversas modificaciones a la Constitución Estatal y a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco²². La importancia de la ejecutoria es que se definieron los parámetros que garantizan el principio de estabilidad e inamovilidad de los magistrados, considerados como elementos indispensables para la salvaguarda de la independencia judicial.

185. Al respecto, se estimó que si bien los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, en cualquier sistema de nombramiento y ratificación de juzgadores, como los magistrados, se debe respetar la estabilidad en el cargo y se debe asegurar la independencia judicial; para ello, se debían de observar, entre otros, el establecimiento de un periodo razonable para el ejercicio del cargo que garantizara la estabilidad de los juzgadores en sus cargos.

²¹ *Ibidem*, página 45. Criterio que se ve reflejado en la tesis de jurisprudencia 81/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, de rubro: **“PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS”**.

²² En el tema que interesa se resolvió por mayoría de seis votos de las Ministras y los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero y Silva Meza. En contra los Ministros Aguirre Anguiano, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández y Azuela Güitrón.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

186. Un tercer precedente importante es la **controversia constitucional 4/2005**, resuelta el trece de octubre de dos mil cinco bajo la Ponencia del Ministro Cossío Díaz²³, en la que se verificó la regularidad constitucional de una convocatoria para integrar el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala. En este caso, el Tribunal Pleno dio un paso adicional en la definición de los aludidos principios y determinó que, aunque el legislador cuente con facultades para regular los procedimientos de designación de los integrantes del poder judicial, lo importante era que esa libertad configurativa no estaba exenta de sujetarse a los principios de la función judicial, *“por lo que la designación deberá ser libre de compromisos políticos y vinculado con otro de los principios básicos [...] a saber, la carrera judicial”*²⁴, pues, se insistió, dicha cuestión debía entenderse sujeta *“a las garantías consagradas en los artículos 17 y 116, fracción III, constitucionales”*²⁵. Por ende, el Pleno otorgó una jerarquía central a *“la determinación en las Constituciones Locales de manera general y objetiva del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado”*²⁶, toda vez que ello *“da al funcionario judicial la seguridad de que durante ese término no será removido arbitrariamente”*²⁷, insistiendo que ello era determinante para la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo que garantiza la independencia y autonomía judicial²⁸.

187. La trascendencia de ese fallo reside en que al estudiarse los principios de división de poderes y de autonomía e independencia

²³ Por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón. Ausente el Ministro Gudiño Pelayo.

²⁴ Página 147 de la ejecutoria.

²⁵ Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia 17/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1448, de rubro: **“MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. REQUISITOS PARA OCUPAR DICHOS CARGOS”**.

²⁶ Página 149 de la ejecutoria.

²⁷ *Idem*.

²⁸ Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia 19/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1447, de rubro: **“MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. ASPECTOS QUE COMPRENDE LA ESTABILIDAD O SEGURIDAD EN EL EJERCICIO DE SU CARGO”**.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

reglamentados en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal (que está destinado únicamente a las entidades federativas), se relacionó dicho precepto constitucional con los diversos artículos 17 y 49; es decir, clarificó que los principios de división de poderes y autonomía e independencia judicial previstos en la norma constitucional dirigida para los Estados de la República se encuentran precedidos y entrelazados por principios constitucionales generales como el acceso a la justicia y el de división de poderes como mecanismo de equilibrio entre los mismos.

188. Así, se dijo expresamente que la garantía de acceso jurisdiccional *“supone que los principios básicos que la sustentan resultan aplicables tanto al Poder Judicial Federal, como al de los Estados y del Distrito Federal, estableciéndose como postulados básicos de estos principios la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones al señalarse en su tercer párrafo que Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”*²⁹. Por ello se afirmó que la *“garantía de acceso jurisdiccional (artículo 17 constitucional), como la garantía de independencia de los poderes judiciales locales (artículo 116, fracción III constitucional), no sólo tienen la función de proteger a los funcionarios judiciales, sino ante todo de proteger a los justiciables. En efecto, ante la prohibición de hacerse justicia por sí misma, es derecho de toda persona tener acceso a la justicia a través de tribunales independientes; así la independencia de los poderes judiciales locales, tiene como objeto salvaguardar el acceso a la justicia, ya que la sociedad debe contar con un grupo de Magistrados y Jueces que hagan efectiva cotidianamente la garantía de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita”*³⁰.

²⁹ Página 130 de la ejecutoria.

³⁰ *Ibidem*, página 133.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

189. Otro precedente trascendental es la **controversia constitucional 32/2007**, fallada el veinte de enero de dos mil nueve bajo la Ponencia del Ministro Cossío Díaz³¹, en la que se examinó la modificación a diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Baja California; entre ellos, la nueva regulación de la integración del Consejo de la Judicatura Estatal conformada por tres consejeros nombrados por el Congreso Local y otros dos por el Poder Judicial.
190. La ejecutoria es distintiva, ya que se consideró que el análisis del esquema de conformación de un consejo de la judicatura local, al incidir directa o indirectamente en el Poder Judicial y aun cuando fuera un órgano de administración, debía de pasar por los tamices de los principios de división de poderes y autonomía e independencia judiciales, concluyendo que tales principios abarcaban la protección respecto a suspicacias relativas a una posible intervención en funciones del propio Poder Judicial de personas ajenas al mismo.
191. Por lo tanto, al declararse la invalidez de los respectivos preceptos, se sostuvo que dicha inconstitucionalidad era resultado de que se impedía una adecuada representación del Poder Judicial Estatal en su máximo órgano de gobierno, pero además porque *“se ocasionan suspicacias en cuanto a la intervención en la administración del Poder Judicial local por parte de las personas designadas por Poderes ajenos al mismo, [...] de tal suerte que indirectamente puede llevar a una intromisión del Poder Legislativo en la toma de decisiones administrativas del Poder Judicial, pues aquél, si así lo desea, puede colocar a éste en una situación de dependencia o subordinación administrativa por conducto de los Consejeros mayoritariamente nombrados por el Congreso del Estado”*³². Es decir,

³¹ Resuelta por unanimidad de once votos.

³² Página 200 de la ejecutoria. Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia 113/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, diciembre de 2009, página 1238, de rubro: **“CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DISEÑO ESTABLECIDO POR EL CONSTITUYENTE LOCAL PARA SU INTEGRACIÓN, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS**

VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016

la Corte se acogió a la idea de que debían evitarse intromisiones externas al Poder Judicial para evitar suspicacias en torno a su autonomía e independencia.

192. Finalmente, destaca lo resuelto el seis de diciembre de dos mil once en la **controversia constitucional 81/2010**, en el que se analizó el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por medio de la cual se disminuyó el haber de retiro de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas³³.

193. En la sentencia, se reitera, a pesar de las particularidades relativas a ese caso, el Pleno manifestó que las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia y que estos principios se traducen en un doble mandato legislativo: el de establecer condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley, así como 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, a fin de evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado³⁴.

DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIALES" y en la tesis de jurisprudencia 112/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, diciembre de 2009, página 1241, de rubro: "**CONSEJOS DE LA JUDICATURA LOCALES. PRINCIPIOS ESTABLECIDOS POR EL CONSTITUYENTE PERMANENTE EN RELACIÓN CON SU CREACIÓN**".

³³ Por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Aguirre Anguiano, reservándose el derecho para formular voto concurrente; Cossío Díaz, reservándose el derecho para formular voto concurrente; Luna Ramos, reservándose el derecho para formular voto concurrente; González Salas, reservándose el derecho para formular voto concurrente; Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de las consideraciones; Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, en contra de las consideraciones; Valls Hernández, en contra de las consideraciones; Sánchez Cordero, en contra de las consideraciones; Ortiz Mayagoitia (ponente); y, Presidente Silva Meza.

³⁴ Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia 29/2012, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, tomo 1, octubre de 2012, página 89, de rubro y texto: "**AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY.**"

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

194. Ahora, en complemento a lo resuelto en controversias constitucionales, en otros procesos o medios de control constitucional, también se ha sido enfática en reiterar el contenido y la interrelación de los principios de acceso a la justicia, división de poderes y autonomía e independencia judicial. En la **controversia entre órganos del Poder Judicial de la Federación 1/2005**³⁵, en la que magistrados electorales de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación solicitaron a la Suprema Corte que se pronunciara sobre la interpretación y alcances de los artículos 94 y 99 de la Constitución Federal y segundo transitorio de las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis, en relación a en qué momento iniciaba el cargo de Magistrado de la Sala Regional (que en ese tiempo eran temporales), cuál era la duración del mismo y en qué términos se les debía pagar sus remuneraciones, el Tribunal Pleno abordó los artículos 17; 94, párrafo octavo; 99, párrafo penúltimo; 100, párrafo séptimo; 101 y 128 de la Constitución Federal y llegó a la convicción de que los magistrados electorales iniciaban el ejercicio de su encargo a partir del día en que rindieron protesta constitucional (encargo que se llevaba a cabo de manera permanente a pesar de que las Salas funcionaban temporalmente); que su duración era de ocho años improrrogables durante los cuales cobraba plena eficacia las prerrogativas que salvaguardan los principios de autonomía e independencia, y que el derecho a su remuneración, como garantía de esos principios, surgía desde el momento de la protesta de ley.

195. Lo notable a su vez de ese fallo consiste en que, para llegar a esas conclusiones, se llevó a cabo una extensa interpretación sobre el sentido y alcance de los principios de división de poderes, autonomía e independencia judicial, expresamente para el ámbito de

³⁵ Resuelta en sesión de once de octubre de dos mil cinco por mayoría de siete votos de las Ministras y los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Presidente Azuela Güitrón; los Ministros Cossio Díaz, Góngora Pimentel y Silva Meza votaron en contra, y reservaron su derecho de formular sendos votos particulares. Ponente y ausente: Ministro Gudiño Pelayo, hizo suyo el asunto el señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

órganos federales. En la sentencia se dijo que *“los servidores públicos que ocupan el cargo de Magistrados Electorales que integren las Salas Regionales, en tanto son titulares de un Tribunal al cual constitucionalmente le está encomendada la resolución de conflictos que se susciten entre determinados sujetos de derecho, por disposición constitucional deben regirse por un sistema que garantice su independencia, para lo cual el Constituyente Permanente ha establecido expresa y categóricamente diversos mecanismos, como son el plazo durante el cual desempeñarán la función y la imposibilidad de que se reduzca su remuneración”*³⁶.

196. De igual manera, se argumentó que *“[e]n relación con la independencia de los tribunales a la que se refiere el artículo 17 constitucional, de la cual deben gozar los titulares de esos órganos jurisdiccionales, de especial relevancia resulta señalar que la misma consiste en la actitud que debe asumir todo juzgador ante influencias extrañas al Derecho, provenientes del sistema social y que, por ende, le permiten juzgar desde la perspectiva del Derecho y no con base de presiones o intereses extraños a aquél”*³⁷. Así, en estrecha relación

³⁶ Páginas 74 y 75 de la sentencia. Criterio que se refleja en la tesis aislada P. XIII/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 25, de rubro y texto: **“INDEPENDENCIA JUDICIAL. LOS DERECHOS QUE ASISTEN AL TITULAR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL TIENDEN A GARANTIZAR QUE RESUELVA SIEMPRE CONFORME A DERECHO, SIN INFLUENCIAS AJENAS.** De la interpretación sistemática de los artículos 17, 94, párrafo octavo, 99, párrafo penúltimo, 100, párrafo séptimo, 101 y 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe concluirse que los titulares de los órganos jurisdiccionales se rigen por un sistema que garantiza su independencia, consistente en la actitud que debe asumir todo juzgador para emitir sus resoluciones con apego a derecho, al margen de todo tipo de presiones o intereses extraños, lo cual se protege mediante diversos mecanismos, como son la fijación de un plazo de duración en el cargo, la imposibilidad de disminuir sus remuneraciones y de que ocupen diverso empleo o encargo durante un periodo”.

³⁷ *Ibidem*, página 75. Además, para fundamentar esta postura, en el fallo se transcribió lo señalado en la exposición de motivos de la reforma constitucional de diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete al referido artículo 17 constitucional, en la que se sostuvo:

“Los tribunales de justicia deben ser independientes, para fortalecer en la realidad social el principio de división de poderes y porque la independencia judicial constituye la primer garantía de la jurisdicción, establecida no precisamente en interés del órgano jurisdiccional, cuanto de los justiciables, pues sólo cabe esperar justicia completa y estricta del juez jerárquicamente libre dependiente sólo de la ley”.

“La independencia judicial requiere que los jueces al actuar no han de tener otra norma rectora que la ley. La sumisión del juez a la ley, le hace independiente de la voluntad subjetiva de los hombres que gobiernan, e incluso de su propia voluntad, cuando ésta propende a la arbitrariedad”.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

con ese principio de autonomía, se reconoció que *“la autonomía de la que debe gozar todo órgano jurisdiccional [...] implica su capacidad para ejercer su función sometido exclusivamente al marco jurídico aplicable sin encontrarse supeditado a otros órganos del Estado ni a intereses particulares de cualquier otra índole”*³⁸; por lo que tomando en cuenta el mandato constitucional relativo a que los juzgadores han de gozar de independencia, se sostuvo que *“este atributo constituye un rasgo distintivo de la regulación constitucional y legal que rige los aspectos relacionados con el nombramiento, duración en el cargo, remuneraciones y demás aspectos relevantes de los derechos y obligaciones que asisten al titular de un órgano jurisdiccional, así como la regulación de las atribuciones y de la posición legal de estos órganos que busca en todo momento dotarlos de autonomía”*³⁹.

197. En sentido similar se encuentran determinaciones tomadas al resolverse juicios de amparo. En el **amparo en revisión 2021/99**, fallado el once de septiembre de dos mil, el Tribunal Pleno concluyó que cuando existan posibles interpretaciones posibles de las normas que regulan el proceso de designación de los magistrados de un poder judicial local, *“debe optarse por aquella que permita que la labor jurisdiccional se desarrolle con libertad y sin injerencias externas, bajo*

“A la independencia objetiva se une el consentimiento de lo que se hace, pues siempre hemos considerado que una verdadera y auténtica independencia judicial, se nutre en una real toma de conciencia del papel que el juez desempeña en la aplicación del Derecho. Estas calidades son el espíritu de la autoridad moral del juez, pues la autoridad formal le es conferida por la ley”.

“El juez es símbolo de la justicia y guardián del derecho, por ello los órganos judiciales deben integrarse con procedimientos de selección del derecho, la vocación, la experiencia y la honorabilidad de quienes los integran. Un buen juez no se improvisa, requiere del transcurso de años de estudio y práctica en los tribunales para lograr las aptitudes que permitan la justa aplicación de la ley”.

“Selección, formación, eficiencia y preparación adecuada son, entre otros, los elementos indispensables para el correcto desempeño de la función jurisdiccional independiente”.

“En cuanto a la estabilidad en el cargo, ésta proporciona a los servidores de la administración de justicia la seguridad de que, mientras su conducta sea apegada a derecho y obre con justicia, gozará de permanencia en su puesto. Sin jueces estables en el desempeño de su cargo, la independencia en el ejercicio de la función, se ve considerablemente disminuida”.

“Finalmente, al juez debe garantizarse una posición social digna, proporcionándole bienestar económico que permita su total entrega a su ministerio, sin preocupaciones de otra índole. Los órganos de los poderes judiciales deben contar con el apoyo financiero que guarde adecuada relación con la importancia del servicio público que prestan, pues de otra suerte se les inhabilita para contribuir al mejoramiento de la administración de justicia”.

³⁸ *Ibidem*, página 78.

³⁹ *Idem*.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

el criterio de fortalecimiento del Poder Judicial, y de la realización plena de su autonomía e independencia, lo que exige la efectividad de las garantías jurisdiccionales”⁴⁰.

198. Asimismo, al dictarse sentencia en el **amparo en revisión 2639/96**, se determinó que “[l]a interpretación genético-teleológica de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela la preocupación del Poder Revisor de la Constitución de fortalecer la independencia del Poder Judicial de los estados y de establecer la inamovilidad de los Magistrados como un mecanismo para lograrla”, con base en lo cual se concluyó que “una situación de incertidumbre en relación con la estabilidad” del puesto de los integrantes de ese poder “disminuiría o aniquilaría la independencia de los Magistrados, respecto de los integrantes de los otros poderes y se atentaría contra el principio de la carrera judicial que tiende a garantizar la administración pronta, completa e imparcial que establece el artículo 17 de la Constitución, a través de Magistrados independientes, autónomos y con excelencia ética y profesional”⁴¹.

199. Además, al fallarse el **amparo en revisión 580/2000**, el Pleno estableció el criterio de que la Constitución Federal obliga a los estados a llevar a cabo un procedimiento de análisis sustantivo para la ratificación de un magistrado del tribunal superior de justicia de la entidad, ya que precisó que la estabilidad o seguridad en el cargo

⁴⁰ Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia 108/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, octubre de 2000, página 13, de rubro: “**MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. EN LA INTERPRETACIÓN DE SUS CONSTITUCIONES, EN LA PARTE RELATIVA A SU DESIGNACIÓN, DEBE OPTARSE POR LA QUE RESPETE LOS PRINCIPIOS CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**”.

⁴¹ Criterio que se refleja en la tesis aislada XXX/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VII, abril de 1998, página 121, de rubro: “**MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS. ANTES DE CONCLUIR EL PERIODO POR EL QUE FUERON NOMBRADOS DEBE EMITIRSE UN DICTAMEN DE EVALUACIÓN POR EL ÓRGANO U ÓRGANOS COMPETENTES EN EL QUE SE PRECISEN LAS CAUSAS POR LAS QUE SE CONSIDERA QUE DEBEN O NO SER REELECTOS**”.

VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016

conforma un interés primordial de la sociedad para garantizar la independencia del poder judicial⁴².

200. Por último, al analizarse leyes locales y resolver los **amparos en revisión 2083/99, 2130/99, 2185/99 y 2195/99**, se concluyó que la independencia judicial, en la cual está interesada la sociedad, es la permite que los juzgadores sólo sean dependientes de la ley. La garantía de estabilidad, según esos precedentes, buscar evitar quede a la discrecionalidad de los órganos políticos el nombramiento de dichos juzgadores, pues ello generaría en los juzgadores una preocupación por su desempleo y correlativamente que la permanencia o ratificación sea visto como un favor de los órganos políticos⁴³.

201. En suma, a partir de todo lo dicho en los precedentes citados, se estima que la Corte ha considerado que el principio general de división de poderes, tanto para el ámbito federal como el estatal, se encuentra interrelacionado con los principios de autonomía e independencia judicial que conforman a su vez el derecho de acceso a una justicia imparcial, lo cual exige que la legislación que regula a los jueces y tribunales cumpla con los condicionamientos mínimos que aseguren dichos principios; en particular, aquellos aspectos de la regulación que incidan en su procedimiento de nombramiento, en la duración de su encargo y en la protección contra presiones o injerencias externas.

Jurisprudencia interamericana

⁴² Criterio que se refleja en la tesis aislada CLXIV/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, octubre de 2000, página 42, de rubro: **"MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. SU RATIFICACIÓN TÁCITA OPERA SI AL TÉRMINO DEL PERIODO DE SEIS AÑOS PREVISTO PARA LA DURACIÓN DEL CARGO, NO SE HA EMITIDO DICTAMEN DE EVALUACIÓN QUE CONCLUYA CON LA DETERMINACIÓN DE QUE NO DEBAN SER REELECTOS"**.

⁴³ Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia 105/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, octubre de 2000, página 14, de rubro: **"MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. LA SEGURIDAD O ESTABILIDAD EN EL EJERCICIO DEL CARGO LA OBTIENEN DESDE EL INICIO DE SU DESEMPEÑO Y NO HASTA QUE SE LOGRA LA INAMOVILIDAD JUDICIAL, AUNQUE CON LA CONDICIÓN DE QUE SE LLEGUEN A DISTINGUIR POR SU DILIGENCIA, EXCELENCIA PROFESIONAL Y HONESTIDAD INVULNERABLE"**.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

202. Ahora, en complemento a lo sostenido en la jurisprudencia interna, en atención a la obligatoriedad que tiene la jurisprudencia interamericana en nuestro ordenamiento jurídico, existen distintos precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que deben tomarse en cuenta, en esa relación dialéctica que obliga nuestra propia jurisprudencia, al haberse efectuado interpretaciones de los principios de autonomía e independencia judicial contemplados convencionalmente como un presupuesto fundamental de la administración de justicia.
203. La premisa básica de la jurisprudencia interamericana es que, bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los jueces deben contar con varias garantías que refuerzan su estabilidad en el cargo con miras de garantizar la independencia de ellos mismos y del sistema, así como también la apariencia de independencia frente al justiciable y la sociedad; por tanto, los estados están obligados a otorgar las garantías de independencia en ambas vertientes.
204. El primer asunto que se debe resaltar es el caso del *Tribunal Constitucional vs Perú*, resuelto el treinta y uno de enero de dos mil uno, en el cual se analizó la regularidad convencional de la destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional del Perú a través de un juicio político y se sostuvo que se les violaron sus derechos dado que el proceso de destitución no contó con las garantías mínimas. Este fallo es especialmente importante por dos razones. Primero, porque la Corte Interamericana precisó que “*uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces y, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución*”⁴⁴.

⁴⁴ Caso del *Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001. (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 73.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

205. Y segundo, porque fue un pronunciamiento en relación con tribunales constitucionales con una posición contra-mayoritaria, esto es, diseñados para controlar la corrección jurídica de los actos de los órganos políticos con legitimidad democrática. Al respecto, en la ejecutoria, la Corte Interamericana señaló “[e]sta Corte considera necesario que se garantice la independencia de cualquier juez en un Estado de Derecho y, en especial, la del juez constitucional en razón de la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento. Como lo señalara la Corte Europea, la independencia de cualquier juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas”⁴⁵.

206. El siguiente precedente relevante es el caso *Herrera Ulloa vs Costa Rica*, fallado el dos de julio de dos mil cuatro, que se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la imposición de una condena por difamación en perjuicio de una persona y a la falta de un recurso adecuado y efectivo para cuestionar dicha medida. A pesar de que el caso no tuvo como materia específica el análisis de prerrogativas de jueces y/o magistrados, la resolución es significativa toda vez que se realizó un pronunciamiento sobre el contenido del derecho de una persona a ser oída por un juez o tribunal imparcial. La Corte Interamericana delimitó lo que debe entenderse por imparcialidad de un juzgador, haciendo suyo los criterios de la Corte Europea de Derechos Humanos relativos a que la imparcialidad judicial tiene aspectos tanto objetivos como subjetivos:

Primero, el tribunal debe carecer, de una manera subjetiva, de prejuicio personal. Segundo, también debe ser imparcial desde un punto de vista objetivo, es decir, debe ofrecer garantías suficientes para que no haya duda legítima al respecto. Bajo el análisis objetivo, se debe determinar si, aparte del comportamiento personal de los jueces, hay hechos averiguables que podrán suscitar dudas respecto de su imparcialidad. En este sentido, hasta las apariencias podrán tener cierta importancia. Lo que está en juego es la confianza

⁴⁵ *Ibidem*, párr. 75.

VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016

que deben inspirar los tribunales a los ciudadanos en una sociedad democrática y, por todo, en las partes del caso⁴⁶.

207. Es decir, se sostuvo que el derecho a ser juzgado por un juez o tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso contemplada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues se estimó que *“el derecho a ser juzgado por un juez o tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso. Es decir, se debe garantizar que el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio. Esto permite a su vez, que los tribunales inspiren la confianza necesaria a las partes en el caso, así como a los ciudadanos en una sociedad democrática”*⁴⁷.

208. El siguiente caso destacable es *Reverón Trujillo vs Venezuela*, fallado el treinta de junio de dos mil nueve, en donde se examinó la destitución arbitraria de una jueza y la falta de un recurso judicial efectivo capaz de remediar, en forma integral, la violación a sus derechos. Esta resolución es de vital importancia por haberse efectuado un exhaustivo pronunciamiento sobre los principios de acceso a la justicia e independencia judicial. En principio, la Corte Interamericana estableció que *“los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías reforzadas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, lo cual la Corte ha entendido como ‘esencial para el ejercicio de la función judicial’”*⁴⁸.

209. Al explorar las implicaciones de lo anterior, la referida Corte precisó que *“[d]icho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en su conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez*

⁴⁶ Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 170.

⁴⁷ *Ibidem*, párr. 171.

⁴⁸ Caso *Reverón Trujillo vs Venezuela*. Sentencia de 30 de junio de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 67.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

específico. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación”⁴⁹, sosteniéndose entonces que “el Estado está en el deber de garantizar una apariencia de independencia de la magistratura que inspire legitimidad y confianza suficiente no sólo al justiciable, sino a los ciudadanos en una sociedad democrática”⁵⁰.

210. Bajo ese contexto, se afirmó que la independencia judicial es una precondition de la administración de justicia y de ahí su relación con los derechos humanos. En palabras de la Corte Interamericana, se ha *“considerado que el principio de independencia judicial resulta indispensable para la protección de los derechos fundamentales, por lo que su alcance debe garantizarse inclusive, en situaciones especiales, como lo es el estado de excepción”⁵¹* y que, conforme a la propia jurisprudencia interamericana y europea, las siguientes garantías se derivan de la independencia judicial: *“un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas”⁵².*

211. Respecto a la garantía de nombramiento, la Corte Interamericana identificó exigencias normativas precisas relacionadas con la integridad, idoneidad y formación o calificaciones jurídicas apropiadas. Su criterio es que el procedimiento de nombramiento debe someterse a la corrección de la Convención Americana de Derechos Humanos, ya que *“cuando los Estados establezcan procedimientos para el nombramiento de sus jueces, debe tenerse en cuenta que no cualquier procedimiento satisface las condiciones que exige la Convención para la implementación adecuada de un*

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ *Ibidem*, párr. 68.

⁵² *Ibidem*, párr. 70.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

*verdadero régimen independiente. Si no se respetan parámetros básicos de objetividad y razonabilidad, resultaría posible diseñar un régimen que permita un alto grado de discrecionalidad en la selección del personal judicial de carrera, en virtud de lo cual las personas escogidas no serían, necesariamente, las más idóneas*⁵³.

212. Así, se manifestó que *“todo proceso de nombramiento debe tener como función no sólo la escogencia según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al Poder Judicial”*⁵⁴. Por lo tanto, se concluyó que debe analizarse la razonabilidad de las prerrogativas que se puedan otorgar a una determinada categoría de sujetos a la luz de su función, así como las probables presiones externas que con motivo de éstas pueden sufrir en detrimento de la apariencia de independencia. Conviene traer a colación la siguiente porción de la sentencia:

73. Los procedimientos de nombramiento tampoco pueden involucrar privilegios o ventajas irrazonables. La igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia, de tal forma que todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales arbitrarios. Todos los aspirantes deben concursar en igualdad de condiciones aún respecto de quienes ocupan los cargos en provisionalidad, los que por tal condición no pueden ser tratados con privilegios o ventajas, así como tampoco con desventajas, en relación con el cargo que ocupan y al cual aspiran. En suma, se debe otorgar oportunidad abierta e igualitaria a través del señalamiento ampliamente público, claro y transparente de los requisitos exigidos para el desempeño del cargo. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten a quien no hace parte de la administración, o de alguna entidad, es decir, a la persona particular que no ha accedido al servicio, llegar a él con base en sus méritos.

213. Por su parte, en relación con la garantía de inamovilidad, la Corte entendió que esa garantía de independencia judicial también incluye diversos contenidos que deben identificarse. En sus palabras: *“la inamovilidad es una garantía de la independencia judicial que a su vez*

⁵³ *Ibidem*, párr. 74.

⁵⁴ *Ibidem*, párr. 72.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

está compuesta por las siguientes garantías: permanencia en el cargo, un proceso de ascensos adecuado y no despido injustificado o libre remoción. Quiere decir esto que si el Estado incumple una de estas garantías, afecta la inamovilidad y, por tanto, no está cumpliendo con su obligación de garantizar la independencia judicial”⁵⁵. Es por ello que es criterio de la Corte Interamericana que el derecho a un juez imparcial e independiente no sólo exige una efectiva independencia, sino también una apariencia de independencia. Así, por ejemplo, en el referido precedente se estableció que los procesos de nombramiento y su inamovilidad deben ser objetivos conforme a normas preestablecidas y “que ello es así toda vez que la libre remoción de jueces fomenta la duda objetiva del observador sobre la posibilidad efectiva de aquellos de decidir controversias concretas sin temor a represalias”⁵⁶.

214. Adicionalmente, al referirse a la garantías de los jueces contra presiones externas, la Corte Interamericana sostuvo que “[l]os Principios Básicos disponen que los jueces resolverán los asuntos que conozcan ‘basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualquiera sectores o por cualquier motivo’⁵⁷.

215. Siguiendo esta línea de razonamiento, en otro caso denominado *Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs Ecuador*, resuelto el veintitrés de agosto de dos mil trece, en el que se examinó la remoción de veintisiete magistrados de esa Corte Suprema ante la ausencia de un marco legal claro que regulara las causales y procedimientos de separación de su cargo, la Corte Interamericana volvió a pronunciarse sobre el derecho al acceso a la justicia, a un recurso judicial efectivo y a la permanencia en el ejercicio de la función

⁵⁵ *Ibidem*, párr. 79.

⁵⁶ *Ibidem*, párr. 78.

⁵⁷ *Ibidem*, párr. 80.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

judicial y, al hacerlo, dedicó un apartado específico para abordar los estándares generales sobre independencia judicial.

216. Nuevamente, lo relevante es que se señaló explícitamente que el principio de independencia judicial tiene efectos no sólo para el que accede a la justicia, sino también para el respectivo juzgador y para el resto de la sociedad. En palabras de la Corte Interamericana: *“el derecho a un juez independiente consagrado en el artículo 8.1 de la Convención sólo implicaba un derecho del ciudadano de ser juzgado por un juez independiente. Sin perjuicio de ello, es importante señalar que la independencia judicial no sólo debe analizarse en relación con el justiciable, dado que el juez debe contar con una serie de garantías que hagan posible la independencia judicial [...]”*⁵⁸, por lo que *“el ejercicio autónomo de la función judicial debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico”*⁵⁹; precisándose además que *“la dimensión objetiva se relaciona con aspectos esenciales para el Estado de Derecho, tales como el principio de separación de poderes, y el importante rol que cumple la función judicial en una democracia. Por ello, esta dimensión objetiva trasciende la figura del juez e impacta colectivamente en toda la sociedad. Asimismo, existe una relación directa entre la dimensión objetiva de la independencia judicial y el derecho de los jueces a acceder y permanecer en sus cargos en condiciones generales de igualdad, como expresión de su garantía de estabilidad”*⁶⁰.

217. Por último, debe hacerse mención del caso *López Lone y otros vs Honduras*, fallado el cinco de octubre de dos mil quince, en el que se analizó la convencionalidad de los procesos disciplinarios y destitución de tres jueces y una magistrada que efectuaron

⁵⁸ Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs Ecuador. Sentencia de 23 de agosto de 2013 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 153.

⁵⁹ *Ibidem*, párr. 154.

⁶⁰ *Idem*.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

actuaciones a favor de la restitución de la democracia y el Estado de Derecho, llevados a cabo, en su momento, durante el golpe de estado en Honduras de dos mil nueve. La sentencia es de especial interés porque es la última resolución de la Corte Interamericana en la que se reiteró que *“el alcance de las garantías judiciales y de la protección judicial efectiva para los jueces debe ser analizado en relación con los estándares sobre independencia judicial”*⁶¹ y recordó que la *“violación de la garantía de la independencia judicial, en lo que atañe a la inamovilidad y estabilidad de un juez en su cargo, debe analizarse a la luz de los derechos convencionales cuando se ve afectado por una decisión estatal que afecte arbitrariamente el periodo de su nombramiento”*⁶².

218. Se insistió en que la independencia judicial es el presupuesto de la imparcialidad de los jueces; por ello, se afirmó que *“la denominada imparcialidad objetiva consiste en determinar si el juez cuestionado brindó elementos convincentes que permitan eliminar temores legítimos o fundadas sospechas de parcialidad sobre su persona. Ello puesto que el juez debe aparecer como actuando sin estar sujeto a influencia, aliciente, presión, amenaza o intromisión, directa o indirecta, sino única y exclusivamente conforme a —y movido por— el Derecho”*⁶³.

219. En suma, como se observa de la relación de los anteriores precedentes, la Corte Interamericana ha interpretado lo que sigue en relación con los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

- a) La independencia judicial es un elemento del derecho de las personas de acceder a la justicia.

⁶¹ Párr. 190.

⁶² *Ibidem*, párr. 193.

⁶³ *Ibidem*, párr. 233.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

- b) Dicho principio se proyecta en la forma de diversas exigencias normativas, tendientes a proteger la independencia del sistema de administración de justicia en lo general y también en lo particular en relación a cada juez. Por lo tanto, la independencia judicial incluye garantías para un adecuado nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas.
- c) En ese tenor, por lo que hace a la inamovilidad del juzgador, se entiende que dicha garantía está compuesta por diversas garantías como la permanencia en un cargo, un proceso de ascenso adecuado y el no despido injustificado o libre remoción. Lo que conllevó a que la independencia judicial requiera también de cumplir con la apariencia de serlo, esto es, el Estado debe garantizar que no existan condiciones que permitan a los ciudadanos de una sociedad democrática sospechar que los jueces resuelvan conforme a presiones políticas externas, y
- d) Que precisamente, el nombramiento, al ser una de las etapas sujetas a la corrección del principio de independencia judicial, debe garantizarse la existencia de reglas previamente establecidas que fijen el periodo del juez o magistrado, a través de reglas de acceso que sean razonables y objetivos, sin que sea admisible que el poder político otorgue beneficios irrazonables a favor de ciertas personas que pueda indicar a la población que esos jueces pueden estar expuestos a constantes presiones externas en detrimento de la integridad de la función judicial. Bajo el estándar de apariencia de independencia se requiera que un observador externo pueda apreciar que el juez aparece actuando sin estar sujeto a influencia, aliciente, presión, amenaza o intromisión, directa o indirecta, sino única y exclusivamente conforme a –y movido por– el Derecho.

Criterio derivado de los precedentes de la Suprema Corte y la Corte Interamericana de Derechos Humanos

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

220. En conclusión, con todo el aludido contenido normativo y los precedentes citados, el parámetro de control constitucional para evaluar la validez constitucional de la norma transitoria impugnada se integra con el principio de división de poderes, el cual, por lo que respecta al Poder Judicial –sea federal o local–, se interrelaciona y comprende los principios de acceso a la justicia y, en particular, el principio de independencia judicial. Estos principios se traducen en diversas garantías normativas que protegen al Poder Judicial, en general, y a sus integrantes, en lo individual, para verse blindados de posibles presiones externas que les impidan resolver los casos concretos conforme a derecho y de manera imparcial.
221. Se estima entonces que la exigencia normativa de independencia judicial pretende no sólo proteger el derecho de acceso a la justicia de las personas, sino que el régimen normativo establecido para la protección de ese derecho conlleve a que, para obtener un adecuado equilibrio entre poderes y satisfacer ese principio, se prevea normativamente y se respeten las reglas previamente establecidas que conforman las garantías de nombramiento de los juzgadores, su inamovilidad y un sistema que los proteja de presiones externas. Lo anterior implica, como lo ha dicho la Corte en sus precedentes, que se debe evitar cualquier tipo de suspicacia a fin de que las leyes que regulan al Poder Judicial garanticen a los ciudadanos en una sociedad democrática que no existen dudas sobre la independencia de los juzgadores.
222. Así, en términos de nuestra propia jurisprudencia y de la interamericana, que como se dijo se comparte y se toma como propia al ser una interpretación vinculante de la Convención Americana de Derechos Humanos, si un poder, como el legislativo, tiene permitido intervenir en la integración de un tribunal, sea participando directamente en el procedimiento de designación de los juzgadores o en la producción normativa de las reglas de elección, debe hacerlo en su caso cuidando regular de manera objetiva las reglas de acceso a

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

esos cargos, estableciendo previamente el plazo del encargo y demás condiciones de esa etapa para evitar que la decisión de nombramiento pueda dar lugar a actuaciones discrecionales.

223. Igualmente, en esa etapa debe evitarse perjudicar u otorgarse beneficios irrazonables a un grupo de personas. Lo relevante es que los candidatos a la función jurisdiccional conozcan de antemano las condiciones del nombramiento, entre ellos el plazo, las cuales deben entenderse inmodificables. El plazo de nombramiento, cuando es previo y específicamente preestablecido, es inmodificable legislativamente una vez que el poder político ha designado a su titular, a fin de generar la certeza que no existirá discrecionalidad en el cambio de las condiciones de la función jurisdiccional y, con ello, evitar la preocupación del juzgador sobre su estabilidad en el cargo (benéfica o no), perjudicial para la independencia judicial que disminuye la calidad de la justicia a la que tienen derecho las personas.

Aplicación del parámetro a la norma impugnada

224. Ahora bien, como se ha reseñado en apartados previos, la norma impugnada en esta acción de inconstitucionalidad reformó el artículo cuarto transitorio del decreto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de dos mil ocho, en el que se establecían reglas de nombramiento de las siete magistraturas de la Sala Superior; en específico, la temporalidad de sus encargos. Tales reglas daban certeza a las condiciones de los nombramientos, tanto para los eventuales candidatos como para los órganos involucrados en el proceso de nombramiento y la ciudadanía en general. Se disponía que dos magistraturas durarían alrededor de tres años en el cargo; dos más seis años y las tres magistraturas restantes nueve años.

225. Ese era el esquema de escalonamiento marcado por la ley y derivó, como se ha venido reiterando, de lo previsto en el citado artículo 99

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

de la Constitución Federal, el cual señala el procedimiento complejo de designación de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero también ordena que su integración será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que marque la ley, y que los magistrados electorales durarán en su encargo nueve años improrrogables. Lo cual se complementó con el aludido artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete, en el que se dispuso que la renovación escalonada de los magistrados electorales se determinaría en la legislación secundaria, incluyendo lógicamente el periodo de transición necesario al regularse salas electorales que no se encontraban integradas escalonadamente.

226. Dicho esquema fue reformado por el legislador secundario al agregar párrafos e incisos después de la fracción II del referido artículo cuarto transitorio, que es la norma ahora reclamada, modificando los periodos originalmente previstos para las magistraturas con el fin de ampliar la duración de los nombramientos con fundamento en ese mero precepto legal. Ello, a pesar de que el procedimiento de designación en el que se aplicó tal esquema había sido cumplimentado y, por ende, sus resultados habían adquirido valor constitucional.

227. Ante el referido contexto normativo, se considera que debe declararse como **inconstitucional** el cambio legislativo impugnado realizado en noviembre de dos mil dieciséis, una vez que se habían otorgado los nombramientos originales con base en las reglas aprobadas en dos mil ocho que actualizaron parte de su contenido normativo y que adquirieron indisponibilidad constitucional, toda vez que se introdujo justo el tipo de inestabilidad en las condiciones de los nombramientos, inamovilidad y estabilidad de los titulares de la función jurisdiccional que genera una vulneración a los principios de acceso a la justicia y división de poderes, en su vertiente de independencia judicial.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

228. Independientemente de la referida pugna interpretativa respecto a si la norma reclamada constituyó diversos nombramientos o sólo prorrogó el mandato de los cargos designados, desde mi punto de vista, al modificarse la temporalidad prevista en el antiguo artículo cuarto transitorio de los encargos de los titulares de las magistraturas (elegidos previamente a través de un procedimiento concreto, en el que se especificó un rango de tiempo para cada una de ellos) se incurrió en una grave deficiencia: se afectaron las garantías judiciales de nombramiento y de inamovilidad y estabilidad y, con ello, se incidió en la independencia judicial que fundamenta esas garantías, dando lugar a una incertidumbre de que tal modificación legislativa pueda influir en el quehacer judicial.
229. La sentencia elude la utilización del concepto “prorrogar” y dice que, propiamente, no puede hablarse de una “prórroga” ya que las personas elegidas como magistrados aún no ejercían el cargo. Empero, se insiste, el hecho de que formalmente las personas elegidas no desempeñaran el cargo, pasan por alto que las garantías de nombramiento y estabilidad en el cargo se activan incluso antes del ejercicio formal del mismo, pues se busca englobar todos los posibles escenarios donde pueda verse incidida la independencia judicial.
230. A mayor abundamiento, el Tribunal Electoral del Poder Judicial ocupa una posición en la arquitectura constitucional como un tribunal de control constitucional especializado en garantizar la justiciabilidad de las precondiciones de la democracia representativa, función que llevó al Poder Constituyente a encumbrar reglas de su integración que garantizaran su carácter contra-mayoritario.
231. La naturaleza contra-mayoritaria del Tribunal Electoral se demuestra a partir de las reglas constitucionales de la integración de los magistrados. Al tener la encomienda de controlar la validez de los actos y normas a la luz de la Constitución, debe considerarse que la

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

integración del Tribunal Electoral, especialmente, de la Sala Superior, se previó para evitar que un solo poder tuviera control en su proceso de designación; de ahí que la Constitución Federal exigiera, como se ha venido señalando, que sus integrantes sean designados por las dos terceras partes del Senado a propuesta de la Suprema Corte por un periodo improrrogable, lo que excluye la posibilidad de que con una mera mayoría legislativa se pueda tener control de dichos nombramientos. De este proceso de nombramiento se excluye a la Cámara de Diputados y al Poder Ejecutivo.

232. En ese tenor, si bien no existe duda de que el texto constitucional delega al legislador secundario la responsabilidad de reglamentar lo relativo al sistema de escalonamiento en el nombramiento de los magistrados en un régimen de transición, lo relevante es que, como se deriva de los precedentes y casos reseñados anteriormente, el principio de división de poderes –el cual se entrelaza con los de independencia y autonomía judicial enmarcados en el de acceso a la justicia– exige que la conformación de ese escalonamiento para la integración del tribunal no sea una cuestión de libérrima disponibilidad para el legislador en cualquier momento; de ahí que el citado artículo 99 de la Constitución establezca que “[l]os Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables”.

233. La premisa de la indisponibilidad de las condiciones del nombramiento de dichos magistrados electorales se sustenta analógicamente en lo dispuesto en la parte conducente del artículo 94 constitucional, que dispone que “[l]a remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo”.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

234. Así, interrelacionando los argumentos sobre la violación directa de las reglas y competencias del procedimiento de designación de los magistrados establecidas en el aludido artículo 99 constitucional y los principios de seguridad jurídica e irretroactividad (razón que, autónomamente, se ahondará en el tercer apartado de este fallo), llego a la conclusión de que a pesar de contar con la facultad de diseñar legislativamente el esquema de escalonamiento transicional, la duración de los cargos de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral no era disponible para el legislador secundario una vez que, regulado ese esquema, fueron otorgados los nombramientos conforme a las reglas previamente establecidas y al procedimiento constitucionalmente señalado para ello, pues permitirlo sería tanto como otorgar al legislador una facultad discrecional para incidir en las garantías mínimas de este tipo de juzgadores y afectar los periodos de sus nombramientos en cualquier momento, provocando incertidumbre sobre la temporalidad de sus funciones.
235. No cambia esta conclusión el hecho de que se trate de un aumento en la temporalidad del encargo. Se insiste, lo que es trascendente para el esquema de división de poderes y para la independencia judicial, cuando se trata de juzgadores elegidos por un tiempo determinado (como en el caso de los magistrados electorales, aun en el régimen de transición), es que se respete ese mínimo de precondiciones anteriormente establecidas (como el conocimiento del periodo de mandato) que aseguren al titular de la función judicial un ejercicio libre de su nombramiento por el cual fue previamente electo a través de un procedimiento complejo de designación en el que colaboraron dos poderes del Estado. La duración del encargo no es un elemento accesorio al nombramiento de los magistrados electorales en un régimen de transición ni a la función judicial. Como se ha dicho, es una garantía indispensable para la independencia judicial.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

236. Por ello, precisamente, el contenido de la norma impugnada no dio valor a ese contexto constitucional, pues aun tomando en cuenta la existencia de una norma precedente que establecía la temporalidad de los mandatos de las magistraturas y como un acto previo la designación de los magistrados electorales y la toma de protesta de los mismos, que según precedentes de esta Corte es el momento en que se inicia el ejercicio del cargo⁶⁴, se amplió injustificadamente la duración de los mandatos de las magistraturas en un mero plano legal.
237. Como se adelantó, de auspiciarse este tipo de reformas legales con efectos en nombramientos de titulares de órganos terminales que fueron electos por un mecanismo agravado, justo para proteger su independencia, no existirían límites para las facultades del legislador secundario. Sería equivalente a permitir que tras varios años en el ejercicio del encargo, el Congreso pudiera modificar nuevamente y sólo por medio de una norma de rango legal los periodos de nombramiento de los magistrados electorales hasta el plazo máximo permitido constitucionalmente, justificándolo con la idea de un nuevo escalonamiento. Tal situación generaría una incertidumbre respecto al periodo del encargo de los juzgadores y, en consecuencia, una incidencia grave en las garantías de nombramiento, inamovilidad y estabilidad judicial y contra presiones externas de los juzgadores. Lo

⁶⁴ Para apoyar esta postura, además de lo argumentado en apartados precedentes de esta ejecutoria cuando se abordó la interpretación del artículo 99 de la Constitución Federal, se transcribe lo razonado en ese aspecto en la citada controversia entre órganos del Poder Judicial de la Federación 1/2005:

“Al respecto, debe comenzar por señalarse que conforme a lo previsto en el artículo 99, párrafos octavo y penúltimo, constitucionales, los Magistrados Electorales que integren las Salas Regionales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo en el supuesto de que sean promovidos a cargos superiores. Además, tomando en cuenta que en términos de lo previsto en el artículo 128 constitucional todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión del cargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, el legislador federal estableció en el artículo 238 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que los Magistrados Electorales rendirán la protesta constitucional ante la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, según sea el caso. En ese tenor, de la interpretación sistemática de los numerales antes referidos, se impone concluir que los Magistrados Electorales que integran las Salas Regionales deben iniciar el ejercicio de su encargo a partir del día en el que rinden su protesta constitucional ante el Senado de la República”.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

que es diferente de ese supuesto al asunto que nos ocupa es que no se trata de años, sino de días.

238. Así, el que haya transcurrido sólo unos días desde la designación o se considere benéfico (desde un plano personal) la modificación de la temporalidad de los encargos de los titulares de este tipo de función judicial tras la fijación y finalización del procedimiento de elección, no son razones suficientes para superar una afectación al principio de independencia judicial: estas incidencias posteriores o las dudas sobre la concesión o no de ventajas es precisamente una de las cuestiones que el principio de independencia judicial pretende evitar.

239. Se recalca, antes del inicio del procedimiento constitucional para la integración de la Sala Superior, el legislador secundario estaba en plena aptitud para regular el sistema de escalonamiento de los nombramientos de los magistrados (así se desprende del lenguaje del artículo 99 constitucional). Sin embargo, una vez que se establecieron la duración de esos nombramientos y se culminaron las distintas etapas del procedimiento de designación por parte de la Corte y el Senado, habiéndose tomado protesta, se actualiza una prohibición de inmodificabilidad del legislador secundario de la duración de los cargos de esas magistraturas por virtud del principio de división de poderes y, en particular, del principio de independencia judicial.

240. La Constitución Federal requiere que se determinen reglas claras y precisas que, objetiva y razonablemente, determinen el periodo de los nombramientos de los magistrados electorales, condiciones que una vez fijadas no deben modificarse por el legislador secundario ni para perjudicar ni para otorgar un beneficio a favor de ninguno de los integrantes o candidatos a ocupar esos nombramientos, toda vez que, se insiste, ello incidiría en las garantías judiciales de nombramiento, inamovilidad y estabilidad (por la volatilidad en la sub-garantía de permanencia en el cargo al poderse modificar posteriormente sin mayores restricciones).

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

241. Con la obligación constitucional de respetar las reglas previas reguladoras de los nombramientos de los integrantes del Tribunal Electoral se busca entonces otorgar la certeza a la colectividad y a los titulares de la función jurisdiccional de que las condiciones de estabilidad en el cargo de dicha función no son modificables discrecionalmente por aquellos órganos conformados por actores políticos a los que se debe controlar en el régimen electoral, con miras a eliminar cualquier tipo de suspicacia. Es la salvaguarda de la independencia judicial en su más pura expresión. Por lo tanto, como se delineará en el apartado de efectos de este fallo, con la declaratoria de inconstitucionalidad de la modificación legislativa reclamada se dejan vigentes las condiciones normativas previamente instituidas y, en consecuencia, las designaciones efectuadas conforme a las reglas y procedimientos establecidos en el artículo 99 constitucional y el antiguo artículo cuarto transitorio, salvaguardando precisamente los elementos que integran el principio de independencia judicial. La obligación de la Suprema Corte es proteger la certidumbre jurídica de las normas que fundamentaron previamente el procedimiento de designación de las magistraturas finalizado el veinte de octubre de dos mil dieciséis, el cual goza de presunción de constitucionalidad y legitimidad, cuyos resultados resultan indisponibles constitucionalmente para el legislador secundario.

C

**Violación a los principios de seguridad jurídica e
irretroactividad**

242. En sus cuartos conceptos de invalidez, MORENA y el Partido de la Revolución Democrática sostienen que la norma reclamada transgrede los principios de seguridad jurídica e irretroactividad de la ley. A mi parecer, tales razonamientos debieron también calificarse como **parcialmente fundados**.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

243. Tal como se ha venido explicando, varios de los motivos de invalidez expuestos en las secciones previas se relacionan estrechamente con una alteración de precondiciones previamente establecidas en normas jurídicas relacionadas con la ampliación del término de designación de magistrados electorales, que al final de cuentas responden a la lógica de proteger la seguridad jurídica del ordenamiento jurídico. En esta sección se reiteran tales razonamientos. Empero, dado que los argumentos de los partidos políticos sobre la transgresión a los artículos 14 y 16 constitucionales gozan de una autonomía conceptual frente a los de independencia judicial o procedimiento de designación, se estima que, de igual manera, la invalidez del precepto impugnado está satisfecha por contradecir estos preceptos de la Constitución Federal.
244. Así, una vez más, se considera que independientemente a que se interprete la norma reclamada como la modificación del nombramiento o una prórroga del encargo de ciertas magistraturas de la Sala Superior del Tribunal Electoral, lo cierto es que tal modificación legislativa se realizó una vez finiquitada la elección de las personas que ocuparían esas magistraturas; a saber, ya que se habían actualizado parte de los supuestos y consecuencias de la norma anterior, obrando sobre el pasado y alterando la forma de designación de los titulares de esos encargos en desatención a la teoría de los componentes de la norma.
245. Lo anterior, no se hace a partir de una valoración de la situación particular de cada uno de los magistrados como si se tratara de verificar o no la concesión de derechos a estos funcionarios; por el contrario, en relación con la denominada segunda vertiente del principio de irretroactividad según la teoría de los componentes de la norma, lo que se hace es analizar si el contenido del precepto impugnado afecta los principios de seguridad y certeza jurídica de que las normas futuras no modifican situaciones jurídicas surgidas bajo el amparo de una norma vigente en un momento determinado. En los

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

párrafos que siguen se abundará sobre el contenido de estos principios y su aplicación al caso concreto.

**Contenido de los principios de seguridad jurídica e
irretroactividad**

246. El principio de seguridad jurídica y, una de sus expresiones, la prohibición de irretroactividad de la ley están reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. Por un lado, se ha considerado que la irretroactividad que prohíbe el artículo 14 de la Constitución Federal se encuentra referida tanto al legislador, por cuanto a la expedición de las leyes, como a las autoridades que las aplican a un caso determinado. Así se ha desarrollado la teoría de los derechos adquiridos y a la teoría de los componentes de la norma.
247. En la primera de ellas se distingue entre dos conceptos; a saber, el de derecho adquirido y el de expectativa de derecho; por consiguiente, se ha sostenido que si una ley o acto concreto de aplicación no afecta derechos adquiridos, sino simples expectativas de derecho, no se viola la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal (teoría de los derechos adquiridos).
248. Por lo que se refiere a la teoría de los componentes de la norma, se ha partido de la idea de que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en el que si aquél se realiza, ésta debe producirse; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo, por lo que para que se pueda analizar la retroactividad o irretroactividad de las normas es necesario analizar las siguientes hipótesis que pueden llegar a generarse a través del tiempo:
- a) Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia en ella

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

regulados, no se pueden variar, suprimir o modificar ese supuesto o la consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad de las normas, toda vez que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.

- b) Cuando la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si el supuesto y algunas de las consecuencias se realizan bajo la vigencia de una ley, quedando pendientes algunas de las consecuencias jurídicas al momento de entrar en vigor una nueva disposición jurídica, dicha ley no podría modificar el supuesto ni las consecuencias ya realizadas.
- c) Cuando la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, no se producen durante su vigencia, pero cuya realización no depende de los supuestos previstos en esa ley, sino únicamente estaban diferidas en el tiempo, por el establecimiento de un plazo o término específico, en este caso la nueva disposición tampoco podría suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, toda vez que estas últimas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.
- d) Cuando para la ejecución o realización de las consecuencias previstas en la disposición anterior, pendientes de producirse, es necesario que los supuestos señalados en la misma, se realicen después de que entró en vigor la nueva norma, tales consecuencias deberán ejecutarse conforme a lo establecido en ésta, en atención a que antes de la vigencia de dicha ley no se actualizaron ni ejecutaron ninguno de los componentes de la ley anterior (supuestos y consecuencias acontecen bajo la vigencia de la nueva disposición).

249. El razonamiento anterior dio origen al criterio que se reflejó, por primera vez, en la jurisprudencia número 87/97 de rubro: **“IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN**

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

**CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA
NORMA”⁶⁵.**

250. A partir de lo dicho anteriormente, se advierte que es criterio reiterado de la Suprema Corte que el principio de irretroactividad no sólo es una valoración de derechos adquiridos, sino que busca respaldar que las normas jurídicas, en tanto preceptos ordenadores de la conducta de los sujetos a los cuales se dirigen, sean de aplicación a eventos que sucedan bajo su vigencia.

251. El principio de irretroactividad de las leyes está así vinculado, en un primer plano, con la seguridad de que las normas futuras no cambiarán situaciones jurídicas surgidas bajo el amparo de una norma vigente en un cierto momento; es decir, con la incolumidad de las ventajas, beneficios o situaciones concebidas bajo un régimen previo a aquél que innove respecto a un determinado supuesto o trate un caso similar de modo distinto. Y en un segundo plano, la irretroactividad de la ley no es más que una técnica conforme a la cual el Derecho se afirma como un instrumento de ordenación de la vida en sociedad, por lo que, si las normas fuesen de aplicación temporal irrestricta en cuanto a los sucesos que ordenan, el Derecho, en tanto medio institucionalizado a través del cual son impuestos modelos de conducta conforme a pautas de comportamiento, perdería buena parte de su hálito formal, institucional y coactivo, ya que ninguna situación, decisión o estado jurídico se consolidaría.

252. Esta relación entre irretroactividad y seguridad jurídica ha sido sustentada en varios precedentes de la Corte, en los que destacan las **acciones de inconstitucionalidad 80/2008⁶⁶** (en donde se

⁶⁵ Tesis sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo VI, noviembre de 1997, página 7.

⁶⁶ En este asunto se declaró, entre otras cuestiones, la invalidez de una porción normativa del artículo segundo transitorio del decreto reclamado por unanimidad de once votos de la Ministra y los Ministros: Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Este criterio sobre la

VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016

expusieron los dos párrafos precedentes) y **9/2011**⁶⁷, falladas por el nueve de julio de dos mil ocho y treinta y uno de enero de dos mil

relación entre irretroactividad y seguridad jurídica dio lugar y se refleja en la tesis P./J. 94/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Julio de 2009, página 1428, de rubro y texto: **"CONSEJEROS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS PRECEPTOS DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE ABRIL DE 2008, VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Del contenido de la citada disposición transitoria se advierte que la prevención que contiene, por una parte, es de naturaleza vinculatoria en cuanto sujeta a la Asamblea Legislativa a que dentro del término de treinta días contados a partir del inicio de vigencia del Decreto de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, actúe en los términos que en él se indican y, por otra, es facultativa porque prevé a favor del órgano legislativo secundario la atribución para establecer el procedimiento para determinar el número de Consejeros Electorales que estando actualmente en funciones, serán sujetos a la renovación escalonada a que hace mención el artículo 125 del citado Estatuto. Ahora bien, es regla elemental que las normas jurídicas, en tanto preceptos ordenadores de la conducta de los sujetos a los cuales se dirigen, se apliquen a eventos que sucedan bajo su vigencia; así, el principio de irretroactividad de las leyes está vinculado con la seguridad de que las normas futuras no modificarán situaciones jurídicas surgidas bajo el amparo de una norma vigente en un momento determinado, es decir, con la incolumidad de las ventajas, beneficios o situaciones concebidas bajo un régimen previo a aquel que innove respecto a un determinado supuesto o trate un caso similar de modo distinto. En ese sentido es indudable que el artículo segundo transitorio del Decreto que entró en vigor el veintinueve de abril de dos mil ocho, al prever una obligación a cargo de la Asamblea Legislativa referente a un hecho acaecido en diciembre de dos mil cinco (fecha de designación de los Consejeros), obra sobre el pasado modificando la forma de nombramiento (ya sea disminuyendo o prorrogando el plazo) de los Consejeros Electorales actualmente en funciones, lo que en sí mismo lo torna retroactivo y, por ende, contrario al artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (subrayado añadido).

⁶⁷ En este asunto, se declaró la invalidez del artículo 132, fracción V, del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Querétaro por mayoría de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, con reservas sujetas a la revisión del engrose; Zaldívar Lelo de Larrea, con reservas sujetas a la revisión del engrose; Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, con reservas sujetas a la revisión del engrose; Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. El Señor Ministro Cossío Díaz votó en contra. Dicha declaratoria de inconstitucionalidad y la relación entre irretroactividad y seguridad jurídica se refleja en la tesis P./J. 28/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 406, de rubro y texto: **"LIBERTAD PROVISIONAL BAJO CAUCIÓN. EL ARTÍCULO 132, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE QUERÉTARO, MODIFICADO MEDIANTE LEY QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE ÉSTE, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 25 DE FEBRERO DE 2011, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA RECONOCIDOS, RESPECTIVAMENTE, EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Conforme a la tesis jurisprudencial P./J. 123/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 16, de rubro: "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.", si durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o consecuencia sin violar el principio de irretroactividad de la ley, atento a que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se actualizaron los componentes de la norma sustituida. En esa tesitura, el artículo 132, fracción V, del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Querétaro, modificado mediante Ley que reforma diversas disposiciones de éste, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 25 de febrero de 2011, al prever que la libertad provisional bajo caución se revocará cuando con posterioridad, el delito por el que se sigue el proceso, sea considerado grave, transgrede el principio de irretroactividad de la ley y, por ende, el derecho a la seguridad

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

trece, en los que se ha hecho hincapié que el principio de irretroactividad se traduce en un derecho público subjetivo derivado de la garantía de seguridad jurídica.

253. Ahora, por su parte y visto por sí mismo, el principio de seguridad jurídica debe entenderse como una garantía constitucional contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación del orden jurídico será eficaz. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las garantías de seguridad y certeza jurídica se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, generan certidumbre a sus destinatarios sobre las consecuencias jurídicas de su conducta al ubicarse en cualquier hipótesis que contemple la norma, evitando con esto que las autoridades actúen de manera arbitraria. Ese criterio se ve reflejado en la jurisprudencia: **“ISSSTE. EL ARTÍCULO 251 DE LA LEY RELATIVA, AL ESTABLECER UN PLAZO DE DIEZ AÑOS PARA LA PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO A RECIBIR LOS RECURSOS DE LA CUENTA INDIVIDUAL DEL TRABAJADOR SIN PRECISAR EL MOMENTO DE SU INICIO, ES VIOLATORIO DE LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD Y CERTEZA JURÍDICA Y**

jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, pues establece, con posterioridad a la actualización tanto del supuesto como de la consecuencia de la norma, una circunstancia que los modifica. Lo anterior es así, ya que toda persona tiene derecho a contar con la seguridad de que las normas futuras no modificarán situaciones jurídicas surgidas bajo el amparo de una norma vigente en un momento determinado, lo cual incluye los beneficios o consecuencias favorables que hayan surgido durante su vigencia, siendo esto aún más evidente en el caso penal, pues los beneficios mencionados tienen impacto directo en el derecho fundamental a la libertad personal. Además, si bien es cierto que el principio de irretroactividad de la ley no opera en materia procesal, también lo es que aun cuando el artículo 132, fracción V, del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Querétaro, es una disposición de carácter procesal, es indudable que el derecho a la libertad personal que entraña es sustantivo y está protegido constitucionalmente, dado que la libertad, en cualquiera de sus manifestaciones, es inherente a la naturaleza del hombre y es tutelada a través de los derechos que otorga el derecho penal” (subrayado añadido).

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)”⁶⁸.

Aplicación del parámetro a la norma impugnada

254. Como se ha venido reiterando, el artículo único reclamado del decreto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación modificó el nombramiento o prorrogó la duración del encargo de los magistrados electorales. En ese tenor, visto desde un plano formal, se estima que se actualiza el segundo supuesto de irretroactividad a la luz de la teoría de los componentes de la norma y, por ende, se transgrede el principio de seguridad jurídica.
255. El citado artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación –previo a la reforma impugnada– establecía que antes del treinta de octubre de dos mil dieciséis, la Cámara de Senadores debía de elegir a siete magistrados que iniciarían sus mandatos el cuatro de noviembre siguiente y cuyo periodo de nombramiento sería escalonado cada tres años. Ese precepto fue

⁶⁸ Tesis P./J. 158/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XXX, Noviembre de 2009, página 15, de texto: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes, ha reconocido que los principios de seguridad y certeza jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, generan certidumbre a sus destinatarios sobre las consecuencias jurídicas de su conducta al ubicarse en cualquier hipótesis que contemple la norma, por lo que cuando se confiere alguna facultad a una autoridad, estas garantías se cumplen cuando acotan en la medida necesaria y razonable tal atribución, en forma tal que se impida a la autoridad aplicadora actuar de manera arbitraria o caprichosa. Por su parte, el sistema de cuentas individuales contenido en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tiene como fin brindar certeza jurídica al trabajador sobre los recursos que pagarán su pensión, ya que la cuenta individual es de su propiedad; también se establecen distintas modalidades para que los asegurados puedan retirar los recursos de dicha cuenta individual; sin embargo, el artículo 251 prevé que el derecho a disponer de los mismos prescribirá a favor del Instituto en un plazo de 10 años a partir ‘de que sean exigibles’, contraviniendo los mencionados principios de seguridad y certeza jurídica, al no señalar con precisión el momento en que comenzará a contar dicho plazo prescriptivo, aunado a que no prevé que se dé oportunamente algún aviso al asegurado o a sus beneficiarios, a efecto de evitar que opere la prescripción de su derecho a disponer de los recursos de su cuenta individual, lo que evidencia la incertidumbre jurídica sobre el particular y la violación a la garantía de seguridad social que consagra el artículo 123, Apartado B, fracción XI, constitucional, al privar a los trabajadores de disponer en su momento de los recursos acumulados en la referida cuenta para contar con una pensión, máxime que el derecho a ésta es imprescriptible” (subrayado añadido).

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

explícito en afirmar que al aprobarse los nombramientos, se debería señalar el mandato que correspondería a cada magistrado, en atención a la regla de sustitución prevista en el artículo 99 constitucional.

256. Se entiende entonces que la conducta obligada era la elección de los magistrados de la Sala Superior bajo ciertas condiciones de aplicación (como que fuera a más tardar en cierta fecha y que se señalara el periodo de mandato de cada uno de ellos), teniendo como **consecuencias sucesivas que esos mandatos finalizaran en fechas diferenciadas**: dos, el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve; dos más, el treinta y uno de octubre de dos mil veintidós y, tres más, el treinta y uno de octubre de dos mil veinticinco. Es decir, la norma no se agotaba con la mera elección de los magistrados, sino que seguía teniendo sus efectos hasta que terminara cada uno de los periodos de mandato. El precepto transitorio era pues el único fundamento de los nombramientos y su respectivo periodo de mandato, por lo que regía durante toda la transitoriedad del escalonamiento de magistrados ordenado constitucionalmente ante la posibilidad de sustitución de vacantes definitivas.

257. En otras palabras, el supuesto del artículo cuarto transitorio previo a ser adicionado era que, para cierta fecha, se elegirían siete personas que ocuparían las magistraturas de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus consecuencias sucesivas eran que iniciarían sus encargos el cuatro de noviembre y concluirían dos el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, dos más para esa fecha pero del año dos mil veintidós y las tres restantes para esa fecha pero del año dos mil veinticinco.

258. No obstante, lejos de valorar que las consecuencias de la norma ya se estaban actualizando en el tiempo, la norma reclamada incidió en las situaciones jurídicas surgidas bajo el amparo de esa norma vigente, transgrediendo el principio de irretroactividad y, por lo tanto,

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

ocasionando incertidumbre jurídica: se afectaron supuestos y consecuencias tales como la elección a través de un procedimiento constitucionalmente legítimo de los magistrados para ciertos periodos previamente instituidos que ya estaban surtiendo sus efectos desde la designación primigenia, quebrantando la seguridad jurídica que deben proporcionar todas las normas como instrumento de ordenación de la vida en sociedad. La certidumbre jurídica sobre la temporalidad del encargo de los magistrados electorales está relacionada con el principio de independencia judicial, como se explicó previamente.

259. Esta conclusión no se ve incidida por el hecho de que, con la modificación de la temporalidad del encargo de cuatro magistraturas, se les haya otorgado un supuesto beneficio a los titulares de la función. Ello, se reitera, porque el análisis en sentido abstracto que se efectúa en una acción de inconstitucionalidad no se hace a partir de la esfera jurídica de ciertas personas. La generación o no de derechos a un número determinado de personas posterior a la modificación legal no puede ser objeto de revisión en la presente instancia y mucho menos puede ser un argumento para pretender sustentar su validez.

260. En esa tónica, más bien, el perjuicio que causa la retroactividad del artículo reclamado deriva de la transgresión a las reglas y competencias previstas para la designación de los titulares de las magistraturas de la Sala Superior y la afectación a los principios de división de poderes y acceso a la justicia imparcial, en su vertiente de independencia judicial. Con la modificación que se impugna, se afecta el conocimiento previo de la temporalidad de los mandatos de ciertas magistraturas electorales y se burla su procedimiento de designación, incidiendo gravemente en las garantías judiciales mínimas de nombramiento e inamovilidad y estabilidad de los titulares de una función judicial, las cuales estaban garantizadas previamente.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

261. El perjuicio se materializa entonces en una multiplicidad de situaciones y sujetos: en una afectación a las garantías judiciales de los titulares de la función, en una incertidumbre de la colectividad respecto a la independencia judicial por incidir en condiciones previamente establecidas respecto a la duración de la función pública que soportaban las garantías judiciales de los juzgadores, así como que se evita que, futuros aspirantes, que conocían las condiciones de elección escalonada de los miembros de la Sala Superior cada tres años tras la designación de veinte de octubre, puedan acceder conforme al procedimiento de elección en los tiempos que previamente se habían determinado en una norma que actualizó parte de sus supuestos y consecuencias normativas (el antiguo artículo cuarto transitorio).
262. Tal como se explicó anteriormente, en jurisprudencia de la Corte Interamericana (en particular, en el caso *Corte Suprema de Justicia vs Ecuador*), es criterio reiterado que el principio de independencia judicial debe ser analizado en su faceta institucional y en su vertiente individual; es decir, que la dimensión objetiva de la independencia judicial se relaciona con aspectos esenciales como el principio de separación de poderes y el importante rol que cumple la función judicial en una democracia; por ello, por un lado, esa dimensión objetiva trasciende la figura del juez e impacta colectivamente en toda la sociedad y, por otro lado, existe una relación directa entre la dimensión objetiva de la independencia judicial y el derecho de los jueces a acceder y permanecer en sus cargos en condiciones generales de igualdad, como expresión de la garantía de estabilidad.
263. Por lo tanto, se insiste, se considera que al modificarse una norma cuyo supuestos y consecuencias seguían surtiendo sus efectos en el tiempo y alterarse con ello las precondiciones establecidas para la protección de las garantías mínimas de la función judicial (tales como la efectividad de las reglas pre-constituidas para el nombramiento y la inamovilidad y estabilidad de los juzgadores en su cargo), el perjuicio

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

que se actualiza trasciende a una esfera jurídica concreta y se proyecta en una pluralidad de sujetos como los justiciables, los actuales juzgadores o los posibles aspirantes a magistrados electorales. Para acreditar en una acción de inconstitucionalidad una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales no se requiere, como en el juicio de amparo, la especificación del perjuicio en el promovente de la respectiva acción, sino en advertir un perjuicio en los destinatarios o grupos de personas a los que puede incidir los efectos de la norma jurídica reclamada.

264. Expuesto lo anterior, por último, debe destacarse un precedente que, aunque por razones diferentes, respalda esta conclusión de transgresión a los principios de irretroactividad de la ley y, consiguientemente, de seguridad jurídica: la citada **acción de inconstitucionalidad 80/2008**, resuelta el nueve de julio de dos mil ocho bajo la Ponencia del Ministro Franco González Salas. En ese caso se verificó la regularidad constitucional del artículo segundo transitorio de un decreto de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado el veintiocho de abril de dos mil ocho. El texto de ese precepto era el que sigue: *“Artículo Segundo.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá realizar las adecuaciones en las leyes correspondientes, en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia del presente Decreto. Dentro del mismo plazo, deberá determinar el procedimiento y el número de Consejeros Electorales actualmente en funciones, que serán sujetos de la renovación escalonada a que hace mención el artículo 125 contenido en el presente Decreto”*. Se declaró inválida la porción normativa que dice *“y el número de Consejeros Electorales actualmente en funciones, que serán sujetos”*, a fin de que con la nueva norma no se incidiera en el nombramiento de los consejeros previamente electos.

265. En la sentencia se destacó que los consejeros electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal habían sido nombrados el veintitrés de

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

diciembre de dos mil cinco por un periodo de siete años. Así, dado que ese artículo transitorio impugnado preveía una atribución consistente en el establecimiento de un procedimiento para determinar el número de consejeros electorales que, estando en ese momento en funciones, serían sujetos de renovación escalonada, se dijo que la norma violentaba el principio de irretroactividad a la luz de la teoría de los componentes de la norma al tener efectos en supuestos y consecuencias que había acontecido (se retrotraen los efectos de la reforma al acto de designación de los consejeros ocurrido en dos mil cinco).

266. Ello, como se resaltó expresamente en ese fallo, porque *“al prever la disposición transitoria una obligación a cargo de la Asamblea Legislativa referente a un hecho acaecido en diciembre de dos mil cinco, **obra sobre el pasado modificando la forma de nombramiento (ya sea disminuyendo o prorrogando el plazo) de los Consejeros Electorales actualmente en funciones**”* (página 163).

267. Si bien los casos no son idénticos, la relevancia del caso radica en que se cuenta con precedentes vinculantes en los que se ha señalado que, ante cualquier aumento o disminución al mandato de un cargo público cuyo titular se elige mediante un procedimiento específico, una vez que se ha designado a la persona que va a ocupar dicha función, ninguna norma secundaria puede afectar tal nombramiento. **Ni siquiera si existe la potencialidad de que sea elegido nuevamente y por un periodo mayor, como alegado beneficio.**

268. Situación similar ocurre en el caso concreto. Al modificarse el nombramiento o el encargo a partir del aumento en el periodo de las magistraturas, se incidió en la designación ocurrida en días anteriores con fundamento en los supuestos normativos de una norma de rango legal cuyas consecuencias seguían surtiendo efectos, por lo que cualquier cambio a las condiciones de esa designación implicaba

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

retrotraer efectos y provocar inseguridad jurídica, generando un perjuicio en los destinatarios de la norma⁶⁹.

269. Cabe destacar que no es aplicable lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 30/2011**, en el que se declaró constitucional una reforma que prorrogó el periodo de mandato de magistrados electorales locales que ya estaban en funciones por no contradecir la seguridad jurídica. Al respecto, veo diferencias sustanciales entre ambos casos. Por un lado, en el mencionado precedente, lo que se impugnó fue la reforma a un artículo de la Constitución del Estado de Guerrero, el cual era precisamente el que establecía el periodo de designación de los magistrados electorales locales. Es decir, no fue el legislador secundario a través de una ley quien modificó las condiciones de nombramiento, sino el propio Poder Constituyente Local, como máxima autoridad estatal, el que decidió ampliar el periodo de mandato, por lo cual no existió una invasión de competencias entre órganos. Además, esa reforma a la Constitución Local derivaba de una adecuación a los nuevos lineamientos de la Constitución Federal en cuanto al régimen electoral local, lo que hizo necesario la prolongación de los periodos de mandato de los magistrados.

270. Por el contrario, el caso que ahora nos ocupa consiste en analizar una reforma que prolonga el periodo de mandato de los magistrados electorales de la Sala Superior manera posterior a su designación, que se hizo a través de una legislación secundaria y no por medio de la reforma del ordenamiento de máxima jerarquía de ese orden jurídico que prevé justamente las condiciones del nombramiento. Por ello, insisto, resulta aplicable lo resuelto en la citada acción de inconstitucionalidad 80/2008, en la que se dijo que cualquier reforma

⁶⁹ A su vez, debe destacarse que no estamos ante un caso de normas procesales en las que no aplica el principio de irretroactividad. Al igual que en el precedente citado, nos enfrentamos a una norma que prevé supuestos normativos que inciden en nombramientos públicos y que no guardan relación con etapas de procedimientos judiciales que se desarrollan en un solo momento.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

que obre sobre el pasado modificando la forma de nombramiento de un consejero electoral, ya sea disminuyéndolo o prorrogando el plazo de su mandato, es contrario a los principios de irretroactividad y seguridad jurídica. Con mayor razón si se trata de un magistrado electoral.

271. En suma, el artículo único reclamado transgrede los principios de irretroactividad y seguridad jurídica, pues afecta supuestos y consecuencias normativas que actualizaron su vigencia a la luz de la norma que se reformó, tales como el resultado de un proceso de designación por el que se eligió a ciertas personas y se delimitó los periodos de sus magistraturas que era y es constitucionalmente legítimo, con lo cual se afecta en los efectos y certeza que esa norma jurídica implementó en el ordenamiento jurídico provocando un perjuicio.

D

**Esquema regulatorio de escalonamiento en la designación
de magistrados electorales**

272. Por último, en el primer concepto de invalidez tanto de MORENA como del Partido de la Revolución Democrática, se argumenta que la norma cuestionada viola los alegados principios de periodicidad y elección escalonada que se derivan del artículo 99, párrafo décimo primero, de la Constitución Federal, según una interpretación auténtica, funcional y teleológica de su contenido, dado que al modificarse los periodos de encargo de los magistrados electorales para siete y ocho años se altera la armonización del régimen electoral pretendida por el Poder Constituyente.

273. A juicio de los partidos, existe una lógica de que los magistrados electorales de las Salas Regionales y la Sala Superior sean nombrados por un periodo de nueve años improrrogables, a fin de que su consecuente elección escalonada sea armónica con la periodicidad de los procesos electorales federales y con la renovación, a su vez

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

escalonada, de los consejeros del órgano administrativo electoral. Por lo que se sostiene que tales requisitos constitucionales no cambian al tratarse del régimen transitorio de escalonamiento de la Sala Superior, otorgado al legislador secundario, ya que dicho esquema debe de cumplir con las mismas finalidades de periodicidad (cada tres años) y de congruencia con el régimen de elección de los consejeros electorales. Por ello, destacan que el artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, previo a la reforma ahora impugnada, cumplimentaba los requisitos constitucionales y su modificación transgrede los principios de periodicidad y escalonamiento.

274. Se considera que estos razonamientos debieron calificarse como **parcialmente fundados**. Advirtiendo la razón toral de invalidez de los partidos políticos, y relacionándola con lo argumentado en los apartados anteriores de esta ejecutoria sobre los principios de irretroactividad, seguridad jurídica y división de poderes y acceso a la justicia, en su vertiente de independencia judicial, se considera que si bien el legislador ordinario contaba con las facultades para reglamentar el régimen transitorio de escalonamiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a la luz del texto expreso de los citados artículos 99, párrafo décimo primero, de la Constitución Federal y quinto transitorio de la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete, el esquema regulatorio en la temporalidad de escalonamiento de los magistrados electorales que resultó del ejercicio de esa facultad (y que redundó en la norma legal ahora impugnada) contradice frontalmente la arquitectura pretendida por el Poder Constituyente para la integración de uno de sus órganos especializados de naturaleza jurisdiccional.

275. El que el precepto reclamado imponga siete y ocho años de encargo temporal, respectivamente, a magistraturas electorales, incide sustancialmente en la idea constitucional de conseguir experiencia y renovación periódica con ese mandato de escalonamiento y trastoca

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

la pretendida armonización que debe tener la integración y renovación escalonada de los integrantes de la Sala Superior con la temporalidad de los procesos electorales federales que se pretenden controlar, objetivos pretendidos por el Poder Constituyente al reformar el artículo 99 constitucional. No es una excepción a esos lineamientos constitucionales el que se trate de la regulación de un esquema de transición.

276. El Poder Constituyente no contempló una facultad legislativa que pudiera desplegarse sin ningún tipo de contrapesos; es decir, si bien concedió al legislador secundario una facultad legislativa para regular el escalonamiento de la Sala Superior en ley, ese otorgamiento de facultades no pudo haber tenido el alcance de autorizar al Congreso de la Unión a implementar un régimen de escalonamiento que volviera ineficaz la propia regla de escalonamiento impuesta en el artículo 99 constitucional.

277. Así, se insiste, si bien se le otorgó al legislador secundario la facultad para regular el escalonamiento de la integración de la Sala Superior y, en consecuencia, de idear un régimen de transición para pasar de una duración paritaria en el encargo de los magistrados electorales a una de renovación escalonada, lo cierto es que el Congreso de la Unión no puede utilizar dicha facultad de manera discrecional y sin ningún tipo de límites. Como cualquier otro derecho o facultad, sus límites se encuentra en el goce y efectividad de las normas constitucionales.

278. El legislador ordinario puede modular una gran parte de los elementos normativo de ese escalonamiento como, entre otros y sin ser exhaustivos, los procedimientos, formas y el rango temporal que durara el régimen de transitoriedad y las fechas de designación de los magistrados; no obstante, no puede trastocar los elementos básicos en que se fundamenta el régimen electoral constitucional de conformación del Tribunal Electoral. Bajo un estándar de control, aun

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

cuando se trata del ejercicio de una facultad otorgada constitucionalmente, el producto normativo del legislador secundario es controlable y ese control se ejerce a partir del propio artículo 99 de la Constitución Federal y de la interpretación del resto del contenido del texto constitucional.

279. La sentencia de la mayoría expuso que el legislador priorizó experiencia sobre continua renovación y que ello era válido, entre otras cuestiones, porque no se traduce automáticamente en un desbalance. Empero, a mi juicio, existen elementos normativos que contradicen frontalmente dichas apreciaciones.

280. Para explicar estas conclusiones, se ahondará nuevamente sobre el significado y la razón teleológica de los referidos artículos 99 constitucional y quinto transitorio, en las porciones normativas correspondientes y, posteriormente, se aplicará ese entramado normativo al caso concreto.

**Interpretación teleológica de la regulación relativa a la
integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral**

281. Para delimitar los alcances de los referidos preceptos constitucionales, debe hacerse mención de dos reformas constitucionales: la de trece de noviembre de dos mil siete y la de catorce de febrero de dos mil catorce. Aunque en éstas se modificaron una gran variedad de disposiciones constitucionales, su relevancia radica en que sentaron las bases y principios de funcionamiento e integración de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

282. En principio, como se explicó en un apartado previo de esta ejecutoria, el contenido vigente del artículo 99 constitucional sobre la conformación de las Salas Regionales y la Sala Superior del órgano jurisdiccional especializado en materia electoral deviene del decreto

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

de reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete, en el que se impusieron los siguientes lineamientos:

- a) Un procedimiento complejo de designación de los magistrados electorales por la votación de dos terceras partes de los miembros presentes del Senado a partir de la propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin participación de la Comisión Permanente.
- b) Se mandató que la vacante definitiva de un magistrado electoral sería por el tiempo restante del nombramiento original.
- c) Los magistrados electorales durarían nueve años improrrogables en su encargo (antes eran diez años improrrogables).
- d) La conformación de las salas sería escalonada conforme a las reglas y al procedimiento que señalara la ley, y
- e) Dado que se venía de un modelo de salas regionales temporales y de nombramiento de todos los integrantes de la Sala Superior para un mismo periodo, se facultó al legislador ordinario para idear un régimen de transición en el escalonamiento en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (en el quinto transitorio).

283. Aunado a dicha regulación, en esa reforma constitucional de dos mil siete (que abarcó los artículos 6º, 41, 99, 85, 108, 116, 122 y 134) se modificó también la estructura del régimen electoral, plasmando una nueva serie de principios y reglas tanto para el orden federal como el estatal en relación con los partidos y sus prerrogativas, las autoridades electorales, los medios de impugnación y las fechas de la elección; en particular, destaca la reorganización del Consejo General del organismo público autónomo encargado de la organización de las elecciones federales, en ese entonces el Instituto Federal Electoral, a partir de una nueva integración y reglas para su elección: un Consejero Presidente, que duraría seis años con la posibilidad de ser reelecto, y ocho consejeros electorales con un encargo de nueve años

VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016

improrrogables y que serían renovados en forma escalonada⁷⁰ (antes los consejeros electorales duraban siete años, no se permitía la

⁷⁰ Texto constitucional del artículo 41, fracción III, vigente en dos mil siete:

“**Artículo 41.-** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: [...]

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral

VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016

reelección del consejero presidente y no estaban designados de manera escalonada)⁷¹.

284. Lo interesante de todo ese procedimiento de reforma constitucional son las razones que dio el Poder Reformador para la modificación de las facultades e integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En la exposición de motivos presentada el treinta y uno de agosto de dos mil siete por senadores y diputados de diversos grupos parlamentarios se señaló lo que sigue (negritas añadidas):

y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable. [...].”

⁷¹ En consecuencia, en el artículo cuarto transitorio de ese decreto de reforma constitucional de dos mil siete se previó que de, entre los ocho consejeros que desempeñaban en ese momento sus funciones, se elegirían tres consejeros que concluirían su mandato el quince de agosto de dos mil ocho y tres más que finalizarían su encargo el treinta de octubre de dos mil diez; asimismo, se impuso la obligación de elegir un nuevo Consejero Presidente y designar escalonadamente nuevos consejeros para fechas determinadas: dos consejeros cuyo mandato concluiría el treinta de octubre de dos mil dieciséis y tres más que se elegirían a más tardar el quince de agosto de dos mil ocho (para sustituir a los que se dejaron en funciones) y que concluirían su cargo el treinta de octubre de dos mil trece. Con esas reglas se lograba una renovación escalonada y una elección escalonada a futuro. El texto de la disposición transitoria es el siguiente:

“**Artículo Cuarto.** Para los efectos de lo establecido en el tercer párrafo de la base V del artículo 41 de esta Constitución, en un plazo no mayor a 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Cámara de Diputados procederá a integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral conforme a las siguientes bases:

a) Elegirá a un nuevo consejero Presidente, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2013; llegado el caso, el así nombrado podrá ser reelecto por una sola vez, en los términos de lo establecido en el citado párrafo tercero del artículo 41 de esta Constitución;

b) Elegirá, dos nuevos consejeros electorales, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016;

c) Elegirá, de entre los ocho consejeros electorales en funciones a la entrada en vigor de este Decreto, a tres que concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 y a tres que continuarán en su encargo hasta el 30 de octubre de 2010;

d) A más tardar el 15 de agosto de 2008, elegirá a tres nuevos consejeros electorales que concluirán su mandato el 30 de octubre de 2013.

Los consejeros electorales y el consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán en sus cargos hasta en tanto la Cámara de Diputados da cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo. Queda sin efectos el nombramiento de consejeros electorales suplentes del Consejo General del Instituto Federal Electoral establecido por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de octubre de 2003”.

VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016

La reforma electoral que impulsamos es el paso siguiente en un largo andar hacia un objetivo compartido: un México más democrático y menos injusto.

La presente Iniciativa se nutre de las propuestas que los ocho partidos políticos presentaron a la CENCA, durante el desarrollo de la primera etapa del proceso de reforma del Estado establecido por la Ley; las propuestas partidistas se enriquecieron con la notable participación de decenas de ciudadanos y múltiples organizaciones de la sociedad civil, interesados en el tema electoral, que acudieron al Foro de Consulta Pública realizado en el marco de la segunda etapa; las aportaciones de partidos y ciudadanos se enriquecieron al compararlas con las iniciativas sobre la materia electoral pendientes de dictamen en las Cámaras del Congreso. [...]

Un segundo objetivo es el fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales a fin de superar las limitaciones que han enfrentado en su actuación. De esta manera, el Instituto Federal Electoral vería fortalecida su capacidad para desempeñar su papel de árbitro en la contienda, mientras que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la Iniciativa propone perfeccionar su facultad para decidir la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución Federal, en armonía con la calidad de Tribunal Constitucional que la propia Constitución reserva para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Fortalecer la autonomía del Instituto Federal Electoral es propósito directo y central de esta Iniciativa. Como lo es también en lo que hace al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En esa dirección, proponemos hacer realidad una propuesta que hace años merece consenso pero que diversas circunstancias había hecho imposible de concretar: **la renovación escalonada de consejeros electorales y de magistrados electorales. Combinar renovación y experiencia ha dado positivos resultados en otros órganos públicos colegiados**, estamos seguros que dará resultados igualmente positivos para las dos instituciones pilares de nuestro sistema electoral. [...]"

285. Siguiendo esta línea de razonamiento, en el dictamen emitido el doce de septiembre de dos mil siete por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores se afirmó (negritas añadidas):

Las Comisiones Unidas comparten la idea y propósito de dar paso a una "tercera generación de reformas electorales". En efecto, entre 1977 y 1986 el sistema electoral mexicano vivió la primera generación de reformas, cuyo sentido fundamental fue la incorporación de nuevas fuerzas o expresiones políticas a la vida legal y la competencia electoral, ampliándose para tal fin los espacios de la representación nacional tanto en la Cámara de

VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016

Diputados del Congreso de la Unión como en los congresos estatales y los ayuntamientos.

De 1989 a 1996 una segunda generación de reformas transformó de raíz las instituciones que conforman el sistema electoral mexicano. En 1990 surgieron el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral Federal, enmarcados por una legislación renovada de manera integral; en 1994 nuevas reformas propiciaron la ciudadanización del Consejo General del IFE e implantaron un vasto conjunto de normas y procedimientos para asegurar la legalidad de todo el proceso electoral.

En 1996 se produjo la última reforma integral al sistema electoral, cuyos ejes fueron la autonomía constitucional otorgada al IFE y la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, dotado de plenas competencias, cuyas resoluciones son definitivas e inatacables.

Aunque la de 1996 fue la última reforma integral al sistema electoral, en los años siguientes el Congreso de la Unión aprobó otras adecuaciones a la ley, de las cuales cabe mencionar la que estableció reglas para impulsar la equidad de género en las candidaturas a cargos de elección popular y la que, en 2005, reglamentó el derecho de voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, que fue aplicada por vez primera en la pasada elección presidencial. [...]

ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS ESPECÍFICAS CONTENIDAS EN LA INICIATIVA Y RESOLUCIONES DE LAS COMISIONES UNIDAS DE DICTAMEN

Aunque los promoventes establecen en el Artículo Único del Proyecto de Decreto que su propuesta es la reforma de los artículos 41 y 99, así como de la Fracción IV del artículo 116, dando a entender que se trata de artículos integralmente reformados, estas Comisiones Unidas advierten que se está, en realidad, ante una propuesta de reformas y adiciones al texto vigente.

Interpretamos el sentido de los promoventes más en la dirección de facilitar a los dictaminadores la comprensión del sentido integral de su propuesta de reformas al artículo 41 constitucional, que por estar ante un texto por completo diferente al que se encuentra vigente.

Estas Comisiones Unidas resuelven, para dar la misma facilidad a todos los legisladores, conservar en su forma la redacción originalmente propuesta en la Iniciativa, reproduciendo en forma íntegra tanto los textos que no son materia de la reforma, como aquellos que ésta considera; lo anterior respecto de los artículos 41 y 99, así como de la fracción IV del artículo 116, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...]

PRIMERO

Artículo 41

[...]

Estas Comisiones Unidas **coinciden con la propuesta de los autores de la Iniciativa bajo dictamen para establecer la renovación escalonada de los consejeros electorales del Consejo General, y también de los magistrados de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

Suscribimos lo manifestado en la exposición de motivos de la Iniciativa bajo estudio, en el sentido de "hacer realidad una propuesta que hace años merece consenso pero que diversas

VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016

circunstancias habían hecho imposible de concretar: la renovación escalonada de consejeros electorales y de magistrados electorales. Combinar renovación y experiencia ha dado positivos resultados en otros órganos públicos colegiados, estamos seguros de que dará resultados igualmente positivos para las dos instituciones pilares de nuestro sistema electoral”.

Para **hacer posible la renovación escalonada, en armonía con la periodicidad de los comicios federales**, consideramos acertada la propuesta de aumentar en dos años el periodo de mandato de los consejeros electorales del Consejo General del IFE, dejando a la ley secundaria la regulación precisa del periodo de transición para tal efecto. **Igual criterio, cabe anticipar, se adopta respecto de los magistrados electorales de las salas del TEPJF.**

Para complementar el nuevo esquema de renovación de consejeros electorales y del consejero Presidente del Consejo General del IFE, se acepta la propuesta de prever la hipótesis de la obligada elección por ausencia definitiva de alguno de esos servidores públicos, en cuyo caso quien cubra la vacante lo hará por el lapso que faltaba cumplir al ausente. De igual manera, es de admitirse la propuesta de establecer en forma expresa el principio de no reelección de quienes hayan ocupado dichos cargos.

Respecto del consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal esta Comisiones Unidas deciden aprobar la propuesta, presentada por el Grupo de Trabajo responsable de elaborar el proyecto de Dictamen, en el sentido de diferenciar el periodo de su mandato respecto del otorgado a los consejeros electorales, para fijarlo en seis años y establecer, solo para dicho servidor público, la posibilidad de que sea reelecto por una sola vez. Dicha propuesta es congruente con la renovación escalonada que se está determinando para los consejeros electorales, al hacer posible que, si así lo considera la Cámara de Diputados, como parte del escalonamiento periódico de dichos consejeros resulte posible la renovación del consejero Presidente, o bien su permanencia en el elevado cargo por seis años adicionales a los del nombramiento original.

Estas Comisiones Unidas recuperan y valoran las propuestas surgidas desde la sociedad y sus organizaciones en el sentido de abrir un amplio proceso de consulta pública para la presentación de propuestas para consejeros electorales y consejero Presidente del Consejo General del IFE. Es por ello que deciden no solamente ponderar positivamente esas propuestas, sino dar la base constitucional que la haga obligatoria.

Finalmente, en lo que hace a este tema, consideramos pertinente la propuesta de suprimir la figura de los consejeros electorales suplentes, así como derogar la facultad extraordinaria otorgada a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de realizar la elección de consejeros y consejero Presidente, si ello fuese necesario por estar en periodo de receso la Cámara de Diputados. Es de toda evidencia que los diputados o senadores pueden ser citados y concurrir a sesiones extraordinarias con un tiempo mínimo previo, por lo que las disposiciones en comento resultan innecesarias y es procedente su derogación. [...]

CUARTO.

Artículo 99

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

Al igual que se hizo respecto del artículo 41, lo primero que las Comisiones Unidas precisan es que en la Iniciativa bajo dictamen se afirma, respecto a este artículo, que se propone su reforma total, cuando en realidad se trata de reformas y adiciones a diversos párrafos ya existentes. Hecha la aclaración anterior se procede al análisis de cada propuesta concreta.

En el párrafo segundo del artículo en comento, la Iniciativa propone una precisión de fondo a fin de establecer que tanto la Sala Superior como las salas regionales del TEPJF funcionarán de manera permanente. Hasta hoy no es así, debido a una disposición establecida en la ley secundaria que dispuso el funcionamiento de las salas regionales solamente durante los procesos electorales federales.

Vistas las cargas de trabajo que cada año debe enfrentar la Sala Superior, no se considera prudente que las salas regionales se mantengan en receso fuera del proceso electoral federal, menos aun cuando los magistrados electorales que las integran tienen garantizado el derecho a seguir percibiendo la retribución salarial que la ley les señala. La ley habrá de establecer la distribución de competencias entre la Sala Superior y las salas regionales, en el marco de lo establecido en la Constitución Federal.

Por lo anterior, estas Comisiones Unidas aprueban la reforma propuesta en los términos siguientes:

"Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento." [...]

Respecto de la integración de las salas del TEPJF y de los magistrados electorales que las integran, la Iniciativa bajo dictamen propone tres medidas de importancia, con las que estas Comisiones Unidas coinciden:

La **primera** es el establecimiento de la **renovación escalonada de los magistrados electorales, en coincidencia con la propuesta ya considerada en este Dictamen para los consejeros electorales del Consejo General del IFE**. Por los mismos argumentos antes expuestos, es de aprobarse la propuesta;

La **segunda medida** se explica en la pertinencia de **hacer congruentes los periodos de mandato de los integrantes de los órganos superiores de las dos instituciones fundamentales del sistema electoral mexicano; se propone que el plazo de mandato de los magistrados electorales, tanto de la Sala Superior como de las regionales, sea de nueve años, lo que, cabe mencionar, facilitará su renovación escalonada atendiendo a la periodicidad de los procesos electorales federales**. Es de aprobarse; y

La tercera medida establece que en caso de vacante definitiva en cualquiera de las salas del TEPJF, el nuevo magistrado solamente concluirá el periodo para el que fue electo el ausente. Es también de aprobarse. [...].

286. De igual manera, en el dictamen de trece de septiembre de dos mil siete de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de

VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016

Gobernación de la Cámara de Diputados, se manifestó lo que sigue respecto a la intención de escalonamiento de los magistrados electorales (negritas añadidas):

II. CONSIDERACIONES

Estas Comisiones Unidas comparten las razones y los argumentos vertidos por la Colegisladora en el Dictamen aprobado el 12 de septiembre de 2007, por lo que tales argumentos se tienen por transcritos a la letra como parte integrante del presente Dictamen.

Las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, teniendo a la vista la Minuta con Proyecto de Decreto materia de este Dictamen, deciden hacer, primero, una breve descripción del contenido de la misma para luego exponer los motivos que la aprueba en sus términos.

La misma plantea la conveniencia de reformar nuestra constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes tres ejes: a) Disminuir en forma significativa el gasto de campañas electorales; b) fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales; y c) diseñar un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y partidos. De estos ejes principales, se derivan una serie de propuestas a saber:

1. Reducción del financiamiento público, destinado al gasto en campañas electorales.
2. Una nueva forma de cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos.
3. Límites menores a los hoy vigentes para el financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos.
4. Reducción en tiempos de campañas electorales y regulación de precampañas.
5. Perfeccionamiento de las facultades del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con respecto a la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución.
6. Renovación escalonada de consejeros electorales.
7. Prohibición para que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados.
8. Prohibición para los partidos políticos de contratar propaganda en radio y televisión.

Las presentes comisiones estiman que las valoraciones hechas por la colegisladora en la Minuta remitida para su análisis, resultan de especial trascendencia para sustentar los propósitos y objetivos que persigue la reforma planteada.

El contenido propuesto en el presente Proyecto de Decreto coincide ampliamente con las inquietudes expresadas por muchos de los integrantes de esta Cámara de Diputados en diferentes legislaturas, los cuales se encuentran vertidos en un gran número de iniciativas de reforma constitucional y legal en materia electoral.

Para los efectos, estas comisiones someten a consideración de esta soberanía los argumentos que motivan su aprobación.

[...]

Artículo 41. Este artículo constituye el eje de la reforma en torno al cual se articula el propósito central de la misma: dar paso a un

VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016

nuevo modelo electoral y a una nueva relación entre los partidos políticos, la sociedad y los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión. [...]

La Base V introduce cambios en las normas aplicables a los consejeros electorales y al consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE).

Otro cambio es la renovación escalonada de los consejeros electorales, para lo cual, además de disponerse el escalonamiento desde la propia Constitución, se modifica el plazo de su mandato de 7 a 9 años, en tanto que el del consejero Presidente se reduce de 7 a 6 años, con la posibilidad de ser reelecto por una sola vez. De esta forma será posible garantizar que se combinen armoniosamente el aprovechamiento de experiencia y la renovación que toda Institución requiere.

[...]

Artículo 99

Las reformas y adiciones propuestas para este Artículo buscan fortalecer y precisar aspectos relativos al funcionamiento y facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de sus salas.

Se establece la base constitucional, en el párrafo dos del artículo 99 constitucional, para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, incluidas sus salas regionales, funcione de manera permanente. Tal medida resulta necesaria en virtud de las cargas de trabajo que enfrenta la Sala Superior y es congruente con el hecho de que si bien las salas regionales solo funcionan, hasta ahora, durante los procesos electorales federales, los Magistrados Electorales que las integran son permanentes y perciben la remuneración que la ley les señala, salvo los casos en que expresamente solicitan licencia para desempeñar otras tareas remuneradas.

En los párrafos tercero y cuarto de la fracción segunda del Artículo en comento se establece la base constitucional para que tanto las salas regionales como la Sala Superior solamente puedan declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente establezcan las leyes; se prevé también la posibilidad de que pueda declararse o no la validez de la elección Presidencial y se realice en su caso la declaratoria de Presidente electo.

Con estas reformas se perfecciona el sistema de nulidades electorales, cerrando la puerta a la creación de causales no previstas por la ley, que tanta polémica provocó en años pasados. Por otra parte, se llena el vacío existente desde 1996 respecto a la posibilidad de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declare la nulidad de la elección presidencial. La ley señalará las causales de nulidad aplicables a dicha elección.

En la fracción V del artículo 99 se establece la carga procesal para los ciudadanos que consideren afectados sus derechos políticos por el partido al que estén afiliados de agotar previamente las instancias partidistas antes de acudir al Tribunal Electoral. La ley habrá de establecer las reglas y plazos a fin de evitar que los afiliados a los partidos políticos se vean privados, mediante subterfugios, del derecho a obtener resoluciones prontas, expeditas y justas, en los casos de violación de sus derechos partidistas como militantes.

VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016

Se especifican, en la fracción VIII y quinto párrafo del artículo 99 en comento las sanciones, y los sujetos de las mismas, por la violación a las normas Constitucionales y legales; adicionalmente se establecen las bases para que el Tribunal ejerza medidas de apremio para hacer cumplir sus resoluciones. Los párrafos sexto y noveno del mismo Artículo 99 sientan las bases para que las salas del Tribunal Electoral puedan resolver la no aplicación de leyes contrarias a la Constitución, con efectos solo para el caso concreto de que se trate.

Estas Comisiones Unidas, conscientes de la necesidad de fortalecer al Tribunal Electoral en su función de administrar justicia dentro de los acotados plazos que identifican a la materia electoral, consideran que es congruente aprobar la propuesta para establecer en el artículo 99 en comento, mediante la adición del párrafo décimo, la facultad de la Sala Superior para atraer los juicios de que conozcan las salas regionales. En la misma lógica, para que la Sala Superior pueda enviar asuntos de su competencia originaria a las salas regionales para su atención y fallo. El ejercicio de dichas facultades quedará ceñido a las reglas y procedimientos que establezca la legislación secundaria, para evitar un ejercicio discrecional de esta disposición, lo que es conteste con el objetivo de garantizar el debido acceso a la justicia y a la seguridad jurídica.

Finalmente, en el **párrafo decimoprimer del Artículo en comento se propone establecer, en armonía con lo que se propone respecto de los consejeros electorales del Consejo General del IFE, la renovación escalonada de los Magistrados Electorales, tanto de la Sala Superior como de las salas regionales, ajustándose para tal efecto el periodo de su mandato a nueve años.** También se adiciona un párrafo décimo cuarto para que en el caso de ausencia definitiva de los Magistrados se designe un sustituto para concluir el periodo del ausente.

Estas **Comisiones Unidas consideran de aprobar las anteriores propuestas** contenidas en la Minuta bajo dictamen. [...].

287. En suma, el Poder Constituyente fue claro en los objetivos de la reforma constitucional: idear un nuevo sistema electoral en el que se armonizara la elección y renovación escalonada de los miembros del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con los procesos electorales y con la idea de renovación paulatina y experiencia⁷².

⁷² Fue a partir de estos lineamientos constitucionales que el legislador secundario dio cumplimiento a la reforma constitucional y, respecto a los magistrados electorales de la Sala Superior, reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación el primero de julio de dos mil ocho para instituir, en el tan mencionado artículo cuarto transitorio, el esquema de escalonamiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, haciéndolo precisamente en intervalos de tiempo armónico con la temporalidad de los procesos electorales.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

288. No obstante lo anterior, debe enfatizarse que años más tarde, el catorce de febrero de dos mil catorce, el texto constitucional sufrió una nueva modificación sustancial a gran parte del régimen electoral, para entre otras muchas cuestiones regular a los partidos políticos y a los comicios federales y locales a través de legislaciones generales. Empero, tal modificación no incidió directamente en las reglas de elección e integración de las Salas Regionales y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación impuestas en el dos mil siete, pero sí en las del referido órgano de administración de los procesos electorales. En la reforma se cambiaron de manera relevante las facultades de ese órgano, denominándolo ahora como Instituto Nacional Electoral, y se reorganizó su estructura y el procedimiento de elección de sus consejeros.

289. En el nuevo artículo 41, fracción V, Apartado A, párrafos segundo y quinto, de la Constitución Federal⁷³ se previó que el Consejo General

⁷³ “**Artículo 41.-** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: [...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016

del Instituto se integraría por un Consejero Presidente y diez consejeros electorales, elegidos mediante un procedimiento agravado en el que existiría una convocatoria pública y participarían: un comité técnico de evaluación para la conformación de una lista de cinco aspirantes por cada vacante; la Cámara de Diputados para que su

El Instituto contará con una oficialía electoral investida de fé pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento:

a) La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de esta Constitución;

b) El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurran a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados;

c) El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, a fin de que una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes;

d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación;

e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales durante los primeros seis años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período de la vacante. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

El consejero Presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y los no remunerados que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. El titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral. Quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán desempeñar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, de dirigencia partidista, ni ser postulados a cargos de elección popular, durante los dos años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. [...]”.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

órgano de dirección política haga una propuesta de designación y el Pleno de la cámara elija al consejero por dos terceras partes de los miembros presentes (o por insaculación de la lista por parte del Pleno ante la falta de remisión de la propuesta de designación o la ausencia de la mayoría requerida) y, en su caso, la Suprema Corte por insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación cuando la Cámara de Diputados no haya cumplido con sus respectivas obligaciones.

290. Asimismo, se estableció que el Consejero Presidente y los consejeros electorales desempeñarían su encargo por nueve años y no podrían ser reelectos y que, ante la falta absoluta del Presidente o los consejeros durante los primeros seis años de su encargo, se elegiría un sustituto para concluir el periodo de la vacante, pero que si la falta ocurriera dentro de los últimos tres años, se elegiría a un consejero por un nuevo periodo, ordenándose en el artículo quinto transitorio de esa reforma constitucional la integración del Instituto Nacional Electoral en un plazo de ciento veinte días naturales desde la entrada en vigor del decreto y la constitución escalonada de los integrantes del Consejo General. Para ello, se indicó que conforme al procedimiento antes descrito, se conformarían tres listas para tres consejeros que durarían en su encargo tres años; cuatro listas para la elección de cuatro consejeros que se desempeñarían por seis años; tres listas de propuestas de consejeros para encargos de nueve años y, finalmente, una lista para cubrir la designación del Presidente que duraría nueve años en su encargo.

291. Ahora bien, a partir de la descripción de estas modificaciones constitucionales y del contenido constitucional vigente, el **cuestionamiento que debe responderse** para poder abordar los argumentos de los partidos políticos consiste en **clarificar cuáles son los alcances que se le debe dar a los artículos 99, párrafo décimo primero, de la Constitución Federal y quinto transitorio del decreto de reforma constitucional de trece de noviembre de dos**

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

mil siete; en particular, a la porción normativa de la primera disposición que indica que “[l]a elección de quienes las integren [salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación] será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley”.

292. Al respecto, tengo la plena convicción que los alcances de esa facultad y, en específico, de la expresión “escalonada”, no deben entenderse en forma aislada o meramente gramatical, sino en contexto con el contenido de los párrafos décimo primero a décimo cuarto de ese artículo 99 constitucional y su interpretación teleológica a la luz de las pautas pretendidas por el Poder Constituyente.

293. Como se explicó, en el dos mil siete, el Poder Reformador fue enfático en sus objetivos: conseguir experiencia con renovación, otorgar congruencia entre la designación y duraciones de los cargos de los integrantes de los principales órganos de administración y control jurisdiccional de los procesos electorales y armonizar tales cuestiones con la propia temporalidad de los procesos electorales. Para ello, impuso normativamente, por una parte, el mandato de renovación escalonada a fin de compaginar precisamente experiencia con renovación, que en el caso de los magistrados electorales sería reglamentado en ley y, por otra parte, se reformó la duración de los magistrados electorales (de diez a nueve años improrrogables), con el objeto de que fueran por encargos temporales que tendieran a la armonía con los tiempos de los comicios electorales federales⁷⁴, instituyéndose la regla de que, ante una vacante definitiva, el magistrado o consejero electoral sustituto sólo lo sería por el resto del

⁷⁴ En la Constitución Federal no se establecía expresamente que los procesos electorales serán cada tres años ni sus fechas de inicio o finalización, lo cual se dejaba para la legislación secundaria, pero sí se deriva al menos un lineamiento constitucional consistente en que la organización de los mismos debería ser cada rango de tiempo que permita la celebración de las campañas y la elección de los diputados, senadores y Presidentes de la República, los cuales duran en sus encargos, respectivamente, tres y seis años.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

tiempo del nombramiento original para no romper ese escalonamiento⁷⁵.

294. Esos objetivos se vieron ajustados posteriormente con la citada reforma de dos mil catorce, en la que, sin modificar el régimen de integración del Tribunal Electoral, se cambió el esquema de competencias y conformación del órgano encargado de administrar los procesos electorales, acotando el mandato de escalonamiento de los consejeros electorales al prescindir de dicha obligación y variando la regla de sustitución de las vacantes definitivas de los consejeros.

295. Se afirma que fue sólo un ajuste, porque tal reforma constitucional no implicó el desconocimiento de las finalidades pretendidas por el Poder Reformador en dos mil siete para el Tribunal Electoral, toda vez que no se tocó el texto del artículo 99, párrafo décimo primero, y nada se dijo en el procedimiento sobre un cambio de premisa constitucional en relación con las reglas de conformación de las salas electorales. El Poder Reformador únicamente varió su posicionamiento en cuanto a la homologación de la temporalidad de los encargos entre los consejeros y los magistrados electorales. Por lo tanto, lógicamente es posible separar los lineamientos normativos del Instituto Electoral de los del Tribunal Electoral, por lo que subsiste la pauta constitucional de que la integración escalonada de las salas electorales debe partir de la conjunción de experiencia y renovación y que dicho escalonamiento se debe armonizar con los procesos electorales.

296. Así las cosas, a partir de lo anterior, llego a la conclusión que cuando el artículo 99, párrafo décimo primero, de la Constitución Federal otorga al legislador secundario el poder para regular las reglas y el

⁷⁵ El Poder Reformador entonces dotó al órgano jurisdiccional electoral de ciertas características que le permitieran alcanzar ese anhelo de experiencia con renovación, lo que al final de cuentas beneficiaría su autonomía, independencia y profesionalismo. Se pasó entonces de un régimen de duración del cargo de los magistrados de diez años a uno de nueve años, precisamente bajo la conceptualización de que los procesos electorales federales forzosamente tienen que darse en un plano de temporalidad que permita la elección de los órganos representativos, pues, al menos, los miembros del Congreso y el Presidente de la República se eligen en rangos de tiempo de tres y seis años.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

procedimiento para la elección escalonada de los magistrados electorales, incluyendo el régimen de transición para la conformación de la Sala Superior, lo hace concediendo un margen de apreciación configurativa; sin embargo, esa facultad no puede llegar al punto de considerarse ilimitada: su margen de acción gira en torno a hacer efectivas las demás reglas constitucionales de conformación de la Sala y las pautas de esas normas señaladas por el Poder Reformador.

297. Valorando que “escalonar” significa gramaticalmente situar ordenadamente personas o cosas de trecho en trecho o distribuir en tiempos sucesivos las diversas partes de una serie, se estima que el legislador secundario, a partir de su margen de apreciación configurativa, cuenta con una amplia gama de combinaciones y formas para lograr ese ordenamiento o distribución sucesiva en el escalonamiento de los magistrados electorales, pero, se insiste, al hacerlo debe de cumplir con un mínimo que radica en que tales combinaciones y formas plasmadas en las reglas y procedimientos de escalonamiento deben hacer efectiva la idea de obtener una genuina renovación y experiencia en el propio seno del órgano jurisdiccional electoral, armonizando tal designación con las temporalidades de los procesos electorales (finalidades del texto constitucional).

298. Justo por eso el Poder Reformador acompañó a esas finalidades constitucionales de reglas expresas como que la vacante definitiva de un encargo de magistratura electoral sería sustituida por otra persona para el periodo original designado (para nunca perder el escalonamiento que asegurara esa experiencia y renovación) y que la duración del encargo de magistrado disminuía de diez a nueve años improrrogables, a fin de que las futuras designaciones fueran congruentes con la temporalidad de los procesos electorales que forzosamente tendrían que llevarse a cabo en un rango de tiempo que aseguraran la elección de ciertos cargos públicos federales como los diputados, cada tres años, y de los senadores y el Presidente de la República, cada seis años.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

Aplicación del parámetro a la norma impugnada

299. Expuesto lo anterior, como se adelantó, se estima que los partidos promoventes aciertan en un tramo de sus razonamientos de invalidez. A diferencia de la apreciación que hizo la mayoría de los ministros, estimo que el esquema normativo que resultó del ejercicio del poder del Congreso de la Unión para regular el régimen de transición de los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral trastoca la efectividad de ese escalonamiento y de su armonización con los procesos electorales.

300. En primer lugar, debe destacarse que en sus informes, las Cámaras de Diputados y de Senadores afirman que la expedición de la norma impugnada obedeció a la idea de reafirmar la estabilidad judicial, garantizar los derechos de los justiciables, construir jurisprudencia electoral y obtener una pluralidad de criterios conforme a la designación escalonada. Es decir, lo que se buscaba era que con la ampliación en el encargo de los magistrados electorales previamente designados; en particular, el de los magistrados que sólo durarían tres años en el cargo, se contribuyera a fortalecer la estabilidad de los magistrados en el desempeño de sus funciones y, con ello, se sentaran las condiciones mínimas para edificar una jurisprudencia electoral más sólida que, en última instancia, beneficiara a los derechos de los justiciables.

301. A mi juicio, tales finalidades son constitucionalmente legítimas; no obstante, diferente a la postura de la sentencia, estimo que no son una razón suficiente para declarar la validez de la disposición legal cuestionada. Primero, ya fue expuesto porque la introducción de un cambio en la duración del encargo de las magistraturas una vez que los magistrados fueron previamente electos, lejos de beneficiar a la estabilidad judicial, incide en el principio de división de poderes y en la independencia judicial.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

302. Segundo, aun cuando el simple transcurso del tiempo con la misma conformación de un órgano jurisdiccional puede traer aparejada una mayor certeza jurídica, una reiteración de criterios y la integración más recurrente de jurisprudencia, se estima que los efectos de los mandatos impuestos en la misma norma reclamada no son del todo acordes para el cumplimiento de las propias finalidades por las cuales fue emitida y, además, incide gravemente en el cumplimiento de los referidos objetivos pretendidos por el Poder Reformador al reformar el artículo 99 constitucional. Se actualiza pues un ejercicio extralimitado de la facultad legislativa.
303. Dicho de otra manera, aunque la norma reclamada busca satisfacer una mayor estabilidad en la perdurabilidad en la integración del órgano e, indirectamente, una consolidación temporal de los criterios jurisprudenciales al tratarse de los mismos juzgadores por más rango de tiempo, lo cual en principio tiende a satisfacer los principios en materia electoral y de acceso a la justicia de certeza, imparcialidad, legalidad e independencia judicial, se considera que la idoneidad del contenido normativo reclamado con esas finalidades es limitada y trastoca a su vez el efectivo cumplimiento de los objetivos constitucionales pretendidos por el Poder Constituyente.
304. Por una parte, sólo en un cierto rango de tiempo se cumple con los propios objetivos detallados por el legislador secundario, ya que aunque, lógicamente, hay más previsibilidad de criterios en el tribunal por el transcurso de los años sin cambios en su integración, en el transcurso de tres años (del dos mil veintitrés a dos mil veinticinco) existirá una renovación total del órgano, lo que por sí mismo refuta parcialmente la idea de previsibilidad duradera en las resoluciones del órgano y una consolidación reiterada de criterios y jurisprudencia durante esos tres últimos años.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

305. Por otra parte, con la modificación de los encargos de los magistrados electorales para que duren alrededor de siete, ocho y nueve años (desde el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis hasta el treinta y uno de octubre de dos mil veintitrés, dos mil veinticuatro y dos mil veinticinco) se ocasiona un largo periodo de acumulación de experiencia sin renovación (siete años) y un periodo de rápida renovación con acelerada pérdida de experiencia (en tres años se renueva en su totalidad el órgano). Con la finalidad de evitar justo un contexto similar, fue que el Poder Reformador reformó el artículo 99 constitucional y ordenó el escalonamiento en la designación de los magistrados.
306. Es cierto que es una valoración de grado; sin embargo, se insiste, para mí es claro que lo que se pretendió con la reforma constitucional fue, precisamente, que los cambios en la integración del órgano electoral aseguraran una conjunción efectiva de experiencia con renovación y que la pauta para ello fuera, al menos, el rango temporal de los procesos electorales, los cuales, necesariamente en el ámbito federal, se deben dar en un trecho de tiempo que asegure la elección de diputados, senadores y Presidente de la República y que de ninguna manera es un año entre cada uno de ellos⁷⁶.
307. Adicionalmente, alejándose de la idea del Poder Reformador de conseguir renovación y experiencia en relación con los procesos electorales, la norma reclamada ocasiona que, la elección de dos magistrados electorales que sustituirán a los que finalizarán su encargo el treinta y uno de octubre de dos mil veintitrés, se pueda dar una vez iniciado el proceso electoral federal del año dos mil veinticuatro (que comienza en septiembre de dos mil veintitrés en términos del artículo 225 de la Ley General de Instituciones y

⁷⁶ Aunque es cierto que la Sala Superior del Tribunal Electoral tiene facultades para la revisión de actos o resoluciones que surgen durante procesos electorales de las entidades federativas, lo cual puede o no coincidir con la temporalidad del proceso electoral federal, como se señaló del procedimiento de reforma constitucional, el Poder Reformador sólo quiso tomar como pauta la temporalidad del régimen federal.

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

Procedimientos Electorales), lo que afecta gravemente la referida experiencia mínima que se pretendió debían tener los magistrados electorales de la Sala Superior al momento de la revisión de los actos y resoluciones de un proceso electoral de la envergadura del que da lugar a la Presidencia de la República.

308. Con esta determinación no se está dejando vacía la libertad configurativa del legislador ordinario, sino que se está haciendo valer el contenido constitucional. Tomándose en cuenta lo dicho anteriormente sobre los argumentos de irretroactividad y seguridad jurídica, se estima que previo al inicio del procedimiento de designación de los magistrados electorales, el legislador secundario estaba en amplias facultades de idear un esquema de escalonamiento que cumpliera, además de la conjunción entre efectiva renovación y experiencia, los objetivos de estabilidad judicial (mayor tiempo en el encargo para garantizar la independencia) y consolidación de criterios jurisprudenciales. Nada le impedía idear un régimen transitorio que no concluyera en nueve años y que, por tanto, no orillara a una renovación parcial del órgano cada rango temporal de alrededor de tres años.

309. En suma, por todo lo argumentado anteriormente, se considera como inconstitucional el artículo único del aludido decreto legislativo.

MINISTRO

ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
DE LA SUPREMA CORTE**

**VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016**

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

