

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ciudad de México, a 13 de febrero de 2025.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, reformada mediante Decreto No. 94 publicado el 14 de enero de 2025 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Armando Hernández Cruz, con cédula profesional número 2166576, que lo acredita como licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.....	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.....	5
X.	Conceptos de invalidez.....	6
	PRIMERO.....	6
	A. Libertad de trabajo.....	8
	B. Inconstitucionalidad del artículo impugnado.....	10
	i. Sobre la prohibición de actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos judiciales federales.....	13
	ii. Sobre la prohibición de aceptar o desempeñar empleo, cargo, o comisión de la Federación y de las entidades federativas, municipios, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.....	23
	SEGUNDO.....	32
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	47
	ANEXOS.....	48

Defendemos al Pueblo

A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado de Zacatecas.

B. Gobernador del Estado del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

Artículo 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, reformado mediante Decreto Número 94, publicado el 14 de enero de 2025 en el Periódico Oficial de esa entidad, exclusivamente en las partes y porciones normativas “y de la Federación”, “No podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo, cargo, o comisión de la Federación y de las entidades federativas, municipios, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.” y “se suspenderá el haber de retiro o en su caso”, que para mayor claridad se subrayan y resaltan en negritas a continuación:

“Artículo 94. Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, las Juezas y los Jueces, las Magistradas y los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, así como las Consejerías del Órgano de Administración Judicial, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial del Estado y de la Federación, salvo aquellos de causa propia. No podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo, cargo, o comisión de la Federación y de las entidades federativas, municipios, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. De no cumplir con esta disposición, se suspenderá el haber de retiro o en su caso serán acreedores a la sanción que corresponda.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 5, 17, en relación con el 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la libertad de trabajo
- Principio de independencia del Poder Judicial.
- Principio de estabilidad e inamovilidad judicial.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la disposición precisada en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

La norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el 14 de enero de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 15 del mismo mes al jueves 13 de febrero del año en curso. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale 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: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

² **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...)."

los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas establece explícitamente dos prohibiciones para aquellas personas que dejaron de ocupar los cargos de Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Juezas y Jueces, Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, así como las Consejerías del Órgano de Administración Judicial, a saber:

1. No podrán actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial del Estado y de la Federación, salvo aquellos de causa propia, durante dos años posteriores a su retiro.

2. **No podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo, cargo, o comisión de la Federación y de las entidades federativas, municipios, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.**

Se considera que algunas de esas restricciones limitan de manera irrazonables e injustificada el derecho a la libertad de trabajo, debido a que no existe razón legítima que sustenta la anulación de ese derecho humano.

En el presente concepto de invalidez se exploran los posibles vicios de constitucionalidad en que podría incurrir el artículo 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

De la consulta del precepto, podemos desprender que contiene diversas reglas:

(1) La **primera parte** del artículo prevé una primera prohibición: las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, las Juezas y los Jueces, las Magistradas y los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, así como las Consejerías del Órgano de Administración Judicial, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial del Estado y de la Federación, salvo aquellos de causa propia.

(2) La **segunda parte** del mismo precepto incluye una prohibición más, consistente en que las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, las Juezas y los Jueces, las Magistradas y los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, así como las Consejerías del Órgano de Administración Judicial **en retiro**, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo, cargo, o comisión de la Federación y de las entidades federativas, municipios, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

(3) La **tercera** y última parte, indica que de no cumplir con las prohibiciones 1 y 2 arriba precisadas, se suspenderá el haber de retiro o, en su caso, serán acreedores a la sanción que corresponda.

A estimación de este Organismo Nacional, las tres partes que conforman el artículo 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas contienen

normas que podría atentar contra derechos y principios de rango constitucional, en atención a sus implicaciones y efectos.

En este primer concepto de invalidez únicamente nos dedicaremos a analizar la primer y segunda parte del numeral 94 de la Constitución zacatecana. Por las razones que se desarrollarán a continuación, se considera que las disposiciones impugnadas limitan o restringen injustificadamente el derecho al trabajo, reconocido por igual a todas las personas en términos del artículo 5° de la Constitución General de la República.

Para sustentar lo anterior, primero se abordarán los alcances de derecho que se estima transgredido y a la luz de ese estándar, se analizarán los preceptos combatidos en el presente escrito.

A. Libertad de trabajo

El artículo 5°, primer párrafo, de la Norma Fundamental dispone que cualquier persona, sin ningún impedimento, podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, derecho que únicamente podrá vedarse por determinación judicial o resolución gubernativa, en los términos de la ley, cuando se ofendan los derechos de terceros o de la sociedad. Lo anterior quiere decir que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia.

Sobre este precepto constitucional, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que reconoce un derecho de libertad de las personas para dedicarse a una actividad productiva que les provea la satisfacción de sus necesidades, sea industrial, de comercio, profesional o de trabajo; así como también el derecho de apropiarse y aprovechar para sí el producto de esa actividad en que la persona ha aplicado su ingenio, su creatividad, su intelecto, su destreza, sus habilidades, conocimientos o su esfuerzo físico³.

Igualmente, dicha Sala estableció que la limitación impuesta a esa libertad es la licitud de la actividad, es decir, que ésta no sea contraria a las leyes de orden público

³ Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 3471/2018 por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 31 de octubre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

o a las buenas costumbres, por lo cual no se reconoce derecho alguno a quien se dedique a alguna actividad de carácter ilícito en sí misma⁴.

Acorde con lo anterior, el Tribunal Pleno ha sostenido que el Poder Legislativo puede restringir la libertad de trabajo al emitir una ley, siempre que determine que la actividad es ilícita y que la restricción impuesta sea general, impersonal y abstracta. Es decir, no es posible establecer restricciones a la libertad de trabajo en relación con gobernados en particular, aunque éstos se mencionen de modo implícito. Esto último se debe a que la ley tiene que tener los atributos señalados y, además, en que el propio precepto constitucional reserva a la función judicial y a la administrativa ese tipo de restricciones personales⁵.

Ahora bien, como se despende de la Norma Suprema, esta libertad solo puede ejercerse si se satisface lo siguiente:

- Se trate de una *actividad lícita*: esto es, que esté permitida por la ley;
- *No se afecten derechos de terceros*: presupuesto según el cual el derecho no podrá ser exigido si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro;
- *No se afecten derechos de la sociedad*: implica que el derecho será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte derechos de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado.⁶

⁴ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 85/2018, en sesión del 27 de enero de 2020, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 48.

⁵ *Ibidem*, párr. 50.

⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 28/99 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, abril de 1999, página 260, de rubro: "**LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o.,**

Por su parte, aunque la Convención Americana sobre Derechos Humanos no reconoce expresamente el derecho al trabajo, su artículo 26 establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura; mientras que los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador", establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, prescripciones internacionales que prácticamente se replican en los numerales 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

B. Inconstitucionalidad del artículo impugnado

El Decreto No. 94 por el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Zacatecas tuvo el propósito de ajustar su orden interno a los cambios constitucionales históricos devenidos tras la publicación el 15 de septiembre de 2024 en el Diario Oficial de la Federación del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial*, que en su conjunto significan un cambio de paradigma en el esquema de impartición de justicia.

Lo anterior no sólo se debió a un sentido de congruencia del régimen jurídico y político de la entidad respecto de la Ley Suprema, sino que emana de una obligación impuesta por el Poder Reformador de la Constitución en el artículo transitorio octavo del Decreto de Reforma a las entidades federativas, en cuanto a que estas tendrán un plazo de ciento ochenta días naturales a partir de su entrada en vigor, para realizar las adecuaciones a sus constituciones locales⁷.

PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

⁷ "Octavo.- El Congreso de la Unión tendrá un plazo de noventa días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones a las leyes federales que correspondan para dar cumplimiento al mismo. Entre tanto, se aplicarán en lo conducente de manera directa las disposiciones constitucionales en la materia y, supletoriamente, las leyes en materia electoral en todo lo que no se contraponga al presente Decreto.

Las entidades federativas tendrán un plazo de ciento ochenta días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones a sus constituciones locales. La renovación de la totalidad de cargos de elección de los Poderes Judiciales locales deberá concluir en la elección federal ordinaria del año 2027, en los términos y modalidades que estos determinen; en cualquier

Ante ese panorama, esta Comisión Nacional entiende el contexto normativo que dio origen al Decreto No. 94 publicado el 14 de enero de 2025 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, de homogenizar su orden normativo a los mandatos contenidos en la Ley Fundamental.

Sin embargo, la Constitución Federal, como parámetro de validez del resto de las normas que forman parte del sistema, exige el cumplimiento de todos los derechos, principios y mandatos ahí consagrados.

Por lo anterior, precisamente, esta Comisión Nacional estima que el artículo 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, reformado mediante el Decreto No. 94 publicado el 14 de enero de 2025 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, puede contener vicios de constitucionalidad, por lo que es necesario que el Máximo Tribunal del país realice un pronunciamiento sobre su conformidad con la Norma Suprema.

Para iniciar con el estudio de la norma cuya regularidad constitucional se cuestiona, es necesario transcribir su contenido:

“Artículo 94. Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, las Juezas y los Jueces, las Magistradas y los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, así como las Consejerías del Órgano de Administración Judicial, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial del Estado y de la Federación, salvo aquellos de causa propia. No podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo, cargo, o comisión de la Federación y de las entidades federativas, municipios, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. De no cumplir con esta disposición, se suspenderá el haber de retiro o en su caso serán acreedores a la sanción que corresponda.”

De la interpretación del artículo, es inconcuso que contiene dos prohibiciones claras para aquellas personas que **dejaron de ocupar los cargos** de Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Juezas y Jueces, Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, así como las Consejerías del Órgano de Administración Judicial, pues la disposición únicamente se dirige a personas que se han retirado de los cargos jurisdiccionales ahí precisados.

caso, las elecciones locales deberán coincidir con la fecha de la elección extraordinaria del año 2025 o de la elección ordinaria del año 2027.

Para efectos de la organización del proceso electoral extraordinario del año 2025, no será aplicable lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, por lo que el Instituto Nacional Electoral observará las leyes que se emitan en los términos del presente Decreto.”

Las limitaciones impuestas por el dispositivo jurídico impugnado a los sujetos a los que se dirige son las siguientes:

1. No podrán actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial del Estado y de la Federación, salvo aquellos de causa propia, durante dos años posteriores a su retiro.
2. No podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo, cargo, o comisión de la Federación y de las entidades federativas, municipios, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Si hacemos un contraste con el texto normativo previo a la reforma, podemos encontrar grandes diferencias:

Texto anterior
Artículo 94. Los Magistrados y Jueces no podrán en ningún caso aceptar y desempeñar empleo o cargo de la Federación, de otros Estados, Municipios, instituciones, o de particulares, salvo los cargos honoríficos y los de docencia. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo.

En discordancia con el texto vigente, el precepto antes de la reforma establecía una única prohibición, consistente en que los Magistrados y Jueces no podrían en ningún caso aceptar y desempeñar empleo o cargo de la Federación, de otros Estados, Municipios, instituciones, o de particulares, salvo los cargos honoríficos y los de docencia. Por la configuración gramatical del artículo, el ámbito subjetivo de aplicación estaba delimitado a las personas que ocupaban (en el presente) los cargos jurisdiccionales indicados, motivo por el cual, al estar desempeñándolos, estarían impedidos de aceptar otros trabajos remunerados.

Esta notable diferencia entre ambos textos acarrea significativos efectos jurídicos que van, desde el espectro subjetivo de aplicación, hasta la extensión de las limitaciones establecidas por el legislador zacatecano a los sujetos a los que se destina. Justamente, tales implicaciones jurídicas, a estimación de este Organismo Nacional, se alejan de diversos derechos y principios constitucionales, como se explicará enseguida.

i. Sobre la prohibición de actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos judiciales federales

La primera parte del artículo 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas prohíbe a las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a las Juezas y los Jueces, a las Magistradas y los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, así como las Consejerías del Órgano de Administración Judicial, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso –salvo aquellos de causa propia– ante:

- los órganos del Poder Judicial del Estado;
- los órganos del Poder Judicial de la **Federación**.

Se reitera que, conforme a la literalidad de la disposición, ella solo impone una obligación de no hacer a aquellas personas que ya no ocupan ninguno de los cargos aludidos, impedimento que durará 2 años contados a partir de que se retiraron del empleo público que corresponda.

Esta Comisión Nacional estima que únicamente la prohibición que tienen las personas que anteriormente fungieron como juzgadoras, magistradas o consejeras de actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los **órganos del Poder Judicial de la Federación**, carece de justificación objetiva.

En efecto, a diferencia de la posible razonabilidad que tiene la prohibición en comento, tratándose del propio Poder Judicial del Estado de Zacatecas, su extensión a los órganos jurisdiccionales federales no parece tener ningún sustento constitucional que evidencie la necesidad de su imposición.

Este Organismo Nacional no pasa por alto que la Constitución General –en su artículo 116, fracción III– prevé las bases fundamentales para la integración de los poderes judiciales en las entidades federativas, cuya interpretación en múltiples precedentes emitidos por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación –como es la controversia constitucional 9/2004–, ha dejado en claro que confiere a los Estados autonomía para decidir sobre la integración y el funcionamiento de sus Poderes Judiciales, siempre y cuando se respeten las garantías mínimas para su adecuado funcionamiento, como son los principios bajo los cuales operan los Poderes Judiciales Locales, a saber, de autonomía e independencia.

Sobre esa base, si bien es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nada establece expresamente sobre prohibiciones de quienes dejan de ocupar los cargos de Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Juezas y Jueces, Magistradas y los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, así como las Consejerías del Órgano de Administración Judicial en las entidades federativas – en reconocimiento de su libertad de configuración legislativa–, lo cierto es que **debe existir un margen de razonabilidad constitucional que oriente medidas de esa naturaleza, a fin de no transgredir derechos fundamentales.**

Sirve de parangón lo dispuesto en el artículo 101 de la Constitución General de la República, que en lo que interesa al presente asunto, establece lo siguiente:

“Artículo 101. (...)

*Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministra o Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrada o Magistrado del Tribunal de Disciplina Judicial, así como Magistrada o Magistrado de la Sala Superior y salas regionales del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. Para el caso de Magistradas y Magistrados de Circuito y Juezas y Jueces de Distrito, este impedimento aplicará respecto del circuito judicial de su adscripción al momento de dejar el cargo, en los términos que establezca la ley.
(...)”.*

Como se advierte, el segundo párrafo del artículo 101 constitucional prevé que las personas que ocuparon los cargos de Ministra o Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrada o Magistrado del Tribunal de Disciplina Judicial, así como Magistrada o Magistrado de la Sala Superior y salas regionales del Tribunal Electoral, no podrán dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, y realiza una acotación sobre dicha prohibición dirigida a Magistradas y Magistrados de Circuito y Juezas y Jueces de Distrito.

A diferencia de lo que ocurre con la norma impugnada, el impedimento que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a personas que dejaron de ser juezas y magistradas se circunscribe a que no pueden actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del propio Poder Judicial de la Federación al que estuvieron adscritos.

La imposibilidad de que dichos servidores públicos puedan desempeñarse como "patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del

Poder Judicial de la Federación", dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, fue adicionada al Texto Supremo mediante Decreto publicado el 22 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación.

Si bien en los trabajos legislativos no se hace una reflexión o argumentación destinada a explicar la necesidad de introducir esa prohibición, es evidente que lo que se buscó fue evitar cualquier forma de parcialidad, conflicto de interés o tráfico de influencias de los que pudieran verse beneficiados los ex funcionarios judiciales, si es que actuaran como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso o procedimiento.

Lo anterior, a fin de evitar suspicacias derivadas de la relación laboral que tuvieron con el Poder Judicial Federal de que obtengan un indebido beneficio directo o indirecto de la labor jurisdiccional, y de esa manera, salvaguardar la independencia judicial, siendo esta la condición esencial para que el ejercicio de la función no pueda verse afectada por decisiones o presiones extra-jurisdiccionales ajenas a los fines del proceso.

Entonces, como podemos desprender, la Constitución Federal implementa en su artículo 101 una cláusula que modula la libertad de trabajo de las personas que dejaron de ocupar diversos cargos relevantes en el Poder Judicial de la Federación durante una temporalidad cierta (2 años), para que no puedan obtener ventaja si es que actuaran como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso llevado antes instancias federales.

En ese sentido, la limitación impuesta por el Poder Reformador encuentra un fundamento válido, sustentado en los propios principios que rigen al Poder Judicial, en concreto, a la garantía de independencia e imparcialidad judicial que están obligados a observar. Así, existe congruencia entre el objeto y el medio elegido en la Constitución Federal, pues reduce esa restricción a ex funcionarios federales de intervenir en cualquier proceso jurisdiccional ante los órganos del propio Poder Judicial de la Federación al que prestaron sus servicios en el pasado.

El ejercicio anterior tiene el propósito de hacer notar que el Poder Reformador de la Constitución General de la República estableció en el artículo 101 una restricción razonable a la libertad de trabajo a personas que desempeñaron labores jurisdiccionales de alto rango en el Poder Judicial Federal para actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del

propio Poder Judicial de la Federación, durante dos años después de su retiro, con la finalidad de garantizar la independencia y autonomía de dicho Poder.

En contraste, **el legislador zacatecano introdujo una prohibición que carece de toda razonabilidad**, pues prohíbe a quienes dejaron el cargo de Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Juezas y Jueces, Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, así como las Consejerías del Órgano de Administración Judicial, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso **no solo ante los órganos del Poder Judicial del Estado sino también de la Federación.**

Aunque el mandato establecido en la norma impugnada tiene una delimitación expresa de duración (2 años siguientes a la fecha de su retiro) y una excepción (cuando se trate de procesos o procedimientos de causa propia), cierto que es constituye una limitación injustificada que tiene un impacto negativo en el ejercicio de la libertad de trabajo.

En el entendido de que a juicio de esta Comisión accionante la disposición combatida incide en el alcance o contenido del derecho a la libertad de trabajo, es que se estima pertinente continuar el análisis a la luz de un test de proporcionalidad⁸. Si bien el referido examen solo constituye una herramienta argumentativa comúnmente empleada por ese Máximo Tribunal, se considera de utilidad en el presente caso para determinar si la norma tildada de inconstitucionalidad se encuentra relacionada en términos razonables con una finalidad constitucional perseguida o legítima, de manera que no se considere arbitraria.

Defendemos al Pueblo

En otros términos, nos permitirá dilucidar **si existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho estimado vulnerado.**

⁸ Jurisprudencia 2a./J. 10/2019 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia Común, Constitucional, de rubro **“TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL”**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, página 838.

El Alto Tribunal del país ha sostenido que para llevar a cabo este ejercicio es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión⁹. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente:

- (i) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;
- (ii) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
- (iii) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,
- (iv) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.¹⁰

Primeramente, es preciso identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para, posteriormente, estar en posibilidad de determinar si éstos resultan constitucionalmente válidos. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir.

En el caso, se desprende que el objetivo del legislador zacatecano para establecer la previsión normativa combatida fue evitar que Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Juezas y Jueces, Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, así como las Consejerías del Órgano de Administración Judicial que se encuentren en retiro, puedan beneficiarse de alguna manera del puesto que anteriormente ocuparon si actuaran como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial local o *federal*, pues ostentaron cargos del mayor peso decisorio que pudiera brindarles parcialidad indebida a su favor, ocasionar un conflicto de interés o

⁹Véase la sentencia dictada en el amparo en revisión 237/2014, resuelto en sesión del 4 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁰Cfr. Tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013156, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **"TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL."**

permitirles ejercer tráfico de influencias, lo que, comprensiblemente, debe ser impedido por las leyes.

En ese tenor, lo que prevé el artículo impugnado es una garantía al principio de independencia judicial, el cual es indispensable no solo para la función jurisdiccional, sino para el sostenimiento integral del Estado como una República Federal en la que existe la división de poderes.

En ese orden de ideas, puede admitirse que, al crear la disposición, el legislador persiguió un fin constitucionalmente válido consistente en asegurar uno de los pilares sobre los que se sostienen los poderes judiciales.

Una vez determinado lo anterior, ahora se procederá a evaluar si la medida cumple con la segunda grada de análisis. En esa etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada **es un medio adecuado para alcanzar los fines perseguidos por el legislador**. Este examen de idoneidad presupone la existencia de una *relación empírica* entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en *algún modo* y en *algún grado* a lograr el propósito que busca el legislador.¹¹

Al respecto, esta Comisión Nacional sostiene que la medida pudiera resultar idónea en solo una parte para lograr el fin perseguido por el legislador. En efecto, solamente la prohibición relativa a fungir como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial zacatecano, dirigida a quienes ocuparon los cargos públicos multirreferidos, es adecuada para conseguir el objetivo que la norma se propone.

En esa hipótesis, es evidente que quienes formaron parte del propio Poder Judicial de la entidad federativa en comento pudieran obtener cualquier posible beneficio, al ser precisamente el órgano estatal al que prestaron sus servicios de personas magistradas, juezas o consejeras del Órgano de Administración Judicial, por lo que en ese caso tiene sentido la prohibición impuesta.

Sin embargo, ello no ocurre con la prohibición de fungir como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la

¹¹ Véase la sentencia dictada en el amparo en revisión 237/2014, resuelto en sesión del 4 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Federación, pues no se advierte de manera fehaciente o patente cómo es que ello coadyuvará a evitar que se trastoque el principio de independencia judicial.

Aunque si bien es verdad las personas que dejaron de ocupar las magistraturas o consejerías del Órgano de Administración Judicial o fueron jueces desempeñaron una función eminentemente jurisdiccional o vinculada con la judicatura, también lo es que su ámbito competencial se encuentra estrictamente definido por aquellas materias que solo competen al fuero local, excluyendo de esa manera los asuntos que únicamente conciernen al Poder Judicial de la Federación.

A manera ejemplificativa, el Poder Judicial de la Federación, a través de sus diferentes órganos (Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, Plenos Regionales, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Colegiados de Apelación y Juzgados de Distrito) conoce de lo siguiente:

- ❖ Acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y declaratorias generales de inconstitucionalidad (Suprema Corte de Justicia de la Nación, en adelante SCJN);
- ❖ Juicios de amparo y recursos en la materia (SCJN, tribunales colegiados de circuito, tribunales colegiados de apelación y juzgados de distrito)¹²;
- ❖ Delitos federales y procedimientos de extradición (jueces federales penales);
- ❖ Autorizaciones para intervenir comunicaciones privadas; así como autorizaciones para la localización geográfica en tiempo real o la entrega de datos conservados de equipos de comunicación asociados a una línea (jueces federales penales);
- ❖ Controversias en materia concursal (jueces de distrito mercantiles federales)
- ❖ Los medios de impugnación competencia del Tribunal Electoral de la Federación (verbigracia, juicios de inconstitucionalidad, juicios de revisión constitucional electoral, recursos de apelación en contra de actos y resoluciones de los órganos centrales del Instituto Nacional Electoral, entre otros).

Como puede apreciarse, el Poder Judicial de la Federación tiene una competencia delimitada y expresa a partir de lo dispuesto en la Constitución Política de los

¹² Los órganos jurisdiccionales de los poderes judiciales de los Estados y de la Ciudad de México solo podrán conocer del amparo en términos de lo previsto en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y otras leyes reglamentarias y aplicables, como la Ley de Amparo, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ello significa que, en observancia de lo dispuesto en el artículo 124 constitucional, todo aquello no expresamente concedido por la Constitución General de la República al Poder Judicial de la Federación, se entiende reservado a las entidades federativas, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

En esa virtud, los poderes judiciales federal y locales tienen ámbitos competenciales completamente diferentes entre sí, lo que significa, en términos simples, que resuelven asuntos de diversa naturaleza. Inclusive, es posible que las autoridades federales competentes revisen las sentencias, resoluciones o actos emitidos por personas juzgadoras del Tribunal Superior de Justicia del estado de Zacatecas por vía de amparo.

Entonces, no se advierte cómo es posible que impedir que aquellos que se desempeñaron como jueces, magistrados o consejeros en retiro en el estado de Zacatecas obren como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación pueda contribuir a evitar una afectación al principio de independencia judicial.

La prohibición en sí misma desborda el objetivo perseguido, pues no se desprende de manera fehaciente cómo es que la medida contribuye a evitar que los ex funcionarios del Poder Judicial estatal de mérito obtengan un beneficio por las personas servidoras públicas del Poder Judicial Federal. Así, la norma presume indebidamente que esta aparente ventaja se da por el solo hecho de haber ejercido una labor jurisdiccional, erigiendo así una **prohibición amplísima**, toda vez que no toma en cuenta que:

- ✓ el régimen de competencia es distinto entre ambos poderes judiciales;
- ✓ al extender el impedimento a “cualquier proceso” ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, soslaya que el asunto del que se trate puede que ni siquiera se relacione con las materias en las que el otrora juzgador ejerció su competencia, o que ni siquiera sea competencia de la integridad del Poder Judicial zacatecano;

- ✓ la norma pierde de vista que la restricción se extiende más allá de la jurisdicción ejercida por el Poder Judicial del Estado de Zacatecas, en virtud de que el Poder Judicial de la Federación es competente para conocer de asuntos en toda la República mexicana (acorde al ámbito competencial que definan las leyes de la materia). Es por ello que, por ejemplo, si un juez local en retiro pretendiera desempeñarse como patrono, abogado o representante en algún asunto de la competencia del Vigésimoséptimo Circuito Judicial Federal en el estado de Quintana Roo, se encontraría impedido para ello.

Como se puede colegir de lo antes expuesto, no es posible para esta Comisión Nacional afirmar que la medida impugnada sea idónea para satisfacer su propósito constitucional, pues no existe relación estrecha ni manifiesta entre el mecanismo establecido por el legislador y el fin buscado, por tanto, se concluye que no supera la segunda grada de escrutinio.

En este punto de análisis, aun cuando podríamos dar por terminado el test, para reforzar la inconstitucionalidad denunciada se continuará con el examen, para reforzar la conclusión de que la medida es irrazonable. Entonces, corresponde evaluar si esta es *necesaria* para satisfacer su propósito constitucional o si, por el contrario, existen medidas alterativas igualmente idóneas que afecten *en menor grado* el derecho humano estimado transgredido.

Es importante clarificar que el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios con un grado de idoneidad igual o superior para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho o los derechos fundamentales afectados. El primer aspecto del *test* de necesidad es de gran complejidad, toda vez que supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad y afectación material de su objeto¹³.

En el caso, se advierte que ya existe una medida igualmente idónea e, incluso, más adecuada y efectiva para conseguir el objetivo pretendido por el legislador. Esta se encuentra descrita en el mismo artículo impugnado de la Constitución Política de

¹³ Véase la sentencia dictada en el amparo en revisión 237/2014, resuelto en sesión del 4 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Zacatecas y es: la prohibición dirigida a las personas magistradas, juzgadoras y consejeras en retiro de actuar como patronas, abogadas o representantes en cualquier proceso ante los órganos del **Poder Judicial del Estado de Zacatecas**. A diferencia de la porción normativa impugnada, esta sí encuentra una clara relación entre la medida y el fin buscado, e incluso, resulta necesaria para proteger la independencia judicial de ese poder local.

La referida alternativa interviene con menor intensidad el derecho a la libertad de trabajo que se estima afectado, pues la prohibición, además de ser temporal, se limita al territorio que comprende al estado de Zacatecas, lo que daría cierto margen de habilitación para desempeñar la abogacía en otra parte del país.

Como se puede observar, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas ya contiene una medida más adecuada para evitar cualquier forma de parcialidad, conflicto de interés o tráfico de influencias de los que pudieran verse beneficiados los ex funcionarios judiciales a que se refiere la norma combatida, si es que decidieran actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante el propio Poder Judicial de la entidad federativa indicada.

Por ende, a juicio de este Organismo tampoco se supera la tercera grada del examen, pues ha quedado acreditado que sí existe una medida alternativa más idónea para lograr dicho fin, que es incluso menos lesiva para el derecho al trabajo.

Atento a lo expuesto, es innegable que la prohibición para aquellas personas que dejaron de ocupar los cargos de Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Juezas y Jueces, Magistradas y los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, así como las Consejerías del Órgano de Administración Judicial, de actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, salvo aquellos de causa propia, durante dos años posteriores a su retiro, es inconstitucional en tanto que **no constituye una medida apta, idónea ni necesaria para alcanzar y mantener la independencia judicial en el estado de Zacatecas, por lo que ese Alto Tribunal debe declarar su invalidez.**

De resultar fundado el concepto de invalidez y de expulsarse la porción normativa reclamada, el artículo 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, exclusivamente en su primera parte, deberá quedar de la siguiente manera:

“Artículo 94. Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, las Juezas y los Jueces, las Magistradas y los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, así como las Consejerías del Órgano de Administración Judicial, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial del Estado y de la Federación, salvo aquellos de causa propia. (...)”.

ii. Sobre la prohibición de aceptar o desempeñar empleo, cargo, o comisión de la Federación y de las entidades federativas, municipios, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia

La segunda parte del artículo 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas contiene otra prohibición aplicable a Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Juezas y Jueces, Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, así como Consejerías del Órgano de Administración Judicial estatales que se encuentre en retiro.

A estimación de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esta limitación es incluso más amplia, irrazonable y restrictiva en comparación con la analizada en el apartado inmediato anterior, por lo que la afectación a la libertad de trabajo es más intensa.

Para iniciar con el análisis que nos ocupa es necesario reproducir nuevamente el contenido del precepto sujeto a escrutinio, resaltando la parte que se analizará en este subapartado:

*“Artículo 94. Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, las Juezas y los Jueces, las Magistradas y los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, así como las Consejerías del Órgano de Administración Judicial, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial del Estado y de la Federación, salvo aquellos de causa propia. **No podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo, cargo, o comisión de la Federación y de las entidades federativas, municipios, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.** De no cumplir con esta disposición, se suspenderá el haber de retiro o en su caso serán acreedores a la sanción que corresponda.”*

Al inicio del presente concepto de invalidez se explicó que la disposición en su integridad está manifiestamente dirigida a Magistradas y Magistrados del Tribunal

Superior de Justicia, Juezas y Jueces, Magistradas y los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, y Consejerías del Órgano de Administración Judicial estatales que se encuentren **en retiro**, es decir, a quienes **ya dejaron de ocupar los cargos apuntados**.

Esta acotación es sumamente relevante para comprender los alcances y efectos de la porción normativa combatida.

La introducción del precepto al sistema jurídico adicionó un supuesto nuevo no previsto anteriormente en la legislación zacatecana. Para verificarlo, es necesario traer a colación el texto anterior a la reforma, y a manera de contraste, una regla similar contenida en la Constitución Federal:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas (Texto **previo** a la reforma)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Texto **vigente**)

Artículo 94. Los Magistrados y Jueces no podrán en ningún caso aceptar y desempeñar empleo o cargo de la Federación, de otros Estados, Municipios, instituciones, o de particulares, salvo los cargos honoríficos y los de docencia. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo.

Artículo. 101.- Las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, las Magistradas y los Magistrados de Circuito, las Juezas y los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, las Magistradas y los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial y las y los integrantes del Pleno del órgano de administración judicial, así como las Magistradas y los Magistrados de la Sala Superior y salas regionales del Tribunal Electoral, 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.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministra o Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrada o Magistrado del Tribunal de Disciplina Judicial, así como Magistrada o Magistrado de la Sala Superior y salas regionales del Tribunal Electoral, no podrán, dentro

de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. Para el caso de Magistradas y Magistrados de Circuito y Juezas y Jueces de Distrito, este impedimento aplicará respecto del circuito judicial de su adscripción al momento de dejar el cargo, en los términos que establezca la ley.

(...)

(...)

La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores, será sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.

Tal como se puede desprender de ambos textos trasuntos, la principal diferencia con la norma impugnada en el presente apartado es que la prohibición se dirige a las personas que estaban ocupando los cargos judiciales ahí aludidos, y no hacia quienes ya se encuentran en retiro.

En otras palabras, se refiere a quienes realizan un efectivo ejercicio y ostentación del cargo en tiempo presente que, por virtud de este, estarían impedidos de desempeñar cualquier otro empleo en el ámbito federal, estatal y municipal, o de particulares.

Siguiendo la misma metodología empleada en el apartado anterior, se hará una breve referencia a las razones que tuvo el Poder Reformador de la Constitución Federal para adicionar la regla referida en el artículo 101, como criterio orientador para el estudio del artículo impugnado.

Al respecto, el primer párrafo del artículo 101 de la Constitución Federal, como ya se dijo, contiene una prohibición de aceptar o desempeñar empleos o encargos en puestos públicos a nivel federal, local o de particulares, para quienes ostentan los

cargos de Ministras o Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Magistradas y Magistrados de Circuito, Juezas y Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial y las y los integrantes del Pleno del órgano de administración judicial, así como las Magistradas y los Magistrados de la Sala Superior y salas regionales del Tribunal Electoral, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Esta disposición ha estado sustantivamente, sin muchos cambios, desde el Texto Supremo publicado el 5 de febrero de 1917 del entonces Diario Oficial del órgano del Gobierno provisional de la República mexicana, en los siguientes términos:

“Art. 101.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los respectivos Secretarios, no podrán, en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o de particulares, salvo los cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o beneficencia. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo.”¹⁴

En la exposición de motivos del texto original de nuestra Constitución Federal, en lo que atañe a las disposiciones vinculadas con el Poder Judicial de la Federación, se estableció lo siguiente:

(...) Otras reformas sobre cuya importancia y trascendencia quiero, señores diputados, llamar vuestra atención, es la que tiende a asegurar la completa independencia del Poder Judicial, reforma que, lo mismo que la que ha modificado la duración del cargo de Presidente de la República, está revelando claramente la notoria honradez y decidido empeño con que el gobierno emanado de la revolución está realizando el programa proclamado en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, supuesto que uno de los anhelos más ardientes y más hondamente sentidos por el pueblo mexicano, es el de tener tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que ha carecido hasta hoy. (...)

(...)

Si nosotros queremos jueces honrados, magistrados que no se inclinen a un lado ni a otro y que todo marche perfectamente, esto, señores no lo tendremos nunca mientras los abogados postulantes no vean de alguna manera reglamentado el ejercicio de su profesión. Yo me refiero a las épocas anteriores, no a las actuales, porque hace mucho tiempo que los tribunales fueron cerrados. En épocas anteriores, principalmente en la época porfirista,

¹⁴ El texto puede consultarse en el siguiente enlace:

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf

*todos recordamos quién fue el agente de esa corrupción y ahora se le echa en cara al Poder Judicial. (...)*¹⁵

Dicho mandato permaneció intocado por muchas décadas, hasta que fue modificado por medio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987. En la exposición de motivos relativa, en cuanto respecta al artículo 101, se refirió lo siguiente:

*(...) Se propone la reforma del artículo 101 para incluir expresamente las actividades docentes, entre aquellas a las que pueden dedicarse los miembros del Poder Judicial de la Federación, sin incurrir en responsabilidad, dada la conveniencia para nuestras instituciones docentes, de no privarlas de los conocimientos y experiencia de los servidores públicos de la administración de justicia federal, pero se precisa que dichas actividades no podrán ser remuneradas, para evitar la dependencia que la remuneración puede implicar, con lo cual se preserva la independencia e imparcialidad que deben distinguir a los juzgadores. (...)*¹⁶

Como puede apreciarse, la limitante para desempeñar un empleo o encargo en los sectores público y privado para ciertos funcionarios judiciales deriva de la necesidad de que los miembros del Poder Judicial de la Federación **realicen sus funciones con independencia e imparcialidad**; es decir, lo que se pretende garantizar es la protección del principio de independencia judicial.

Por ende, la vigencia de ese mandato hasta nuestros días significa que el Poder Reformador ha estimado necesario que prevalezca, dada la importancia de asegurar el cumplimiento del principio de independencia judicial sobre el que se sostiene la labor judicial.

El citado principio es de especial relevancia porque repercute directamente en la situación de los justiciables, ya que la independencia judicial se manifiesta al emitirse las actuaciones propias de un determinado caso sometido a la consideración de un juzgador que pueden obedecer únicamente a las constancias de los autos y a su juridicidad con exclusión de toda influencia externa o interna –alicientes,

¹⁵ El texto de la exposición de motivos puede consultarse en el siguiente enlace:

https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/000%20-%202005%20FEB%201917.pdf

¹⁶ El documento puede visualizarse en el siguiente enlace:

https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/113%20-%202010%20AGO%201987.pdf

presiones, amenazas, intromisiones- que pudiera afectarla con tintes de parcialidad¹⁷.

En observancia de todo lo anterior, ese Alto Tribunal ha interpretado que el citado artículo 101 constitucional establece una limitante para desempeñar un empleo o encargo en los sectores público y privado para ciertos funcionarios judiciales la cual deriva de la **necesidad de que los miembros del Poder Judicial de la Federación realicen sus funciones con independencia e imparcialidad; es decir, el fin perseguido por el Constituyente Permanente es que se proteja la independencia judicial**¹⁸.

Bajo ese panorama, podemos concluir que existen razones de peso constitucional para establecer la prohibición contenida en el primer párrafo del artículo 101 de la Ley Fundamental a cumplir por parte de quienes ostentan los cargos de Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistradas y Magistrados de Circuito, Juezas y Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial y las y los integrantes del Pleno del órgano de administración judicial, así como las Magistradas y los Magistrados de la Sala Superior y salas regionales del Tribunal Electoral.

Ese mismo objetivo perseguía el artículo 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas antes de ser reformado, toda vez que la prohibición se acotaba a las personas servidoras públicas que precisaba, que estuvieran ocupando esos cargos.

No obstante, derivado de la reforma publicada en el medio oficial de difusión el 14 de enero de 2025, por medio del Decreto No. 94, el alcance y efectos del precepto son totalmente diferentes. Ahora, el artículo 94 de la referida Constitución Política estatal **prohíbe** a Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Juezas y Jueces, Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, así como Consejerías del Órgano de Administración Judicial **ya retirados**, aceptar y desempeñar -en ningún caso- empleo, cargo, o comisión de la Federación y de las entidades federativas, municipios, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

¹⁷ Sentencia dictada en el amparo en revisión 165/2022, resuelto por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 12 de abril de 2023, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, párr. 51.

¹⁸ *Ibidem*, párr. 48.

En otras palabras, aun cuando se trata de personas que ya dejaron de ocupar los cargos arriba mencionados, **estarán impedidas de desempeñar** cualquier empleo, cargo o comisión en la federación, entidades federativas y municipios, e incluso, de particulares. En vista de esta circunstancia, esta Comisión Nacional estima que existe un grado de afectación muy intenso a la libertad de trabajo.

Recordemos que conforme al artículo 5° constitucional, todas las personas tienen derecho, en igualdad de circunstancias, a elegir y realizar su actividad o actividades y su modo de subsistencia en **plena libertad**; de tal modo, con base en ese derecho, las personas pueden, si así lo desean, prestar su fuerza de trabajo, sus servicios o su industria a partir del ejercicio de una decisión autónoma.

En contraste, la norma impide a los exfuncionarios judiciales multirreferidos aceptar cualquier tipo de empleo en el servicio público en prácticamente todos los órdenes de gobierno, incluso va más allá al incluir a los particulares, sin precisan ningún plazo cierto en que durará el impedimento, y traduciendo ese mandato en los hechos en una proscripción vitalicia para desempeñar o ejercer cualquier trabajo.

En ese orden de ideas, nuevamente se hará empleo del examen de proporcionalidad ya explicado en el apartado anterior, pues debemos constatar si la medida legislativa en análisis es o no razonable.

Por tanto, primero se analizará si la limitación contenida en la norma impugnada **a)** persigue una finalidad constitucionalmente admisible; y **b)** resulta adecuada, esto es, si guarda una relación identificable de instrumentalidad o idoneidad.

En cuanto a la primera grada, en los trabajos legislativos no se puntualiza específicamente las razones que motivaron al legislador a imponer esa restricción, pero podemos inferir que también es garantizar la independencia judicial y la debida impartición de justicia.

Ahora, en cuanto a la relación con la instrumentalidad o idoneidad de la medida para alcanzar el fin perseguido, se estima que la proscripción en análisis a aquellas personas que **han dejado** de ocupar los cargos de Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Juezas y Jueces, Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, así como de las Consejerías del Órgano de Administración Judicial, **no es adecuada y consistente con el objetivo buscado**, puesto que se trata de personas que ya no ocupan tales cargos en el Poder Judicial

de la entidad, circunstancia que impide que esa prohibición sea razonable y útil a la independencia judicial.

En ese tenor, nada debería impedirles ocupar algún otro cargo público o bien, desempeñar algún otro trabajo en el sector privado –salvo actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del propio Poder Judicial del Estado de Zacatecas durante dos años posteriores a su retiro–pues ya no ejercen cargos de la mayor relevancia en el Poder Judicial de la entidad que puedan poner en riesgo la labor jurisdiccional; máxime, si el puesto o empleo de que se trate no tiene ninguna relación con la resolución de asuntos jurisdiccionales competencia de ese Poder estatal.

De manera ejemplificativa, una persona que anteriormente se desempeñó como magistrada, después de ocupar el cargo, no podría ocupar la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, ni ser integrante del ayuntamiento, diputado o diputada federal o local; o bien, ejercer un cargo en alguna organización civil, en una sociedad mercantil, o prestar consultorías.

Toda vez que el segundo supuesto comprendido en el artículo 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas no está sujeto a ningún plazo –a diferencia de la primera hipótesis cuya prohibición se acota a dos años–, el impedimento previsto se traduce en una inhabilitación para desempeñar cualquier cargo o empleo en el sector público o en el privado, esto es, a desempeñar un trabajo remunerado de por vida, por el solo hecho de haber ocupado anteriormente un cargo jurisdiccional en el Poder Judicial de Zacatecas en algún momento de vida.

Dado los **efectos amplísimos** de restricción es que se estima que la medida no es idónea para cumplir con el objetivo constitucional buscando, pues la prohibición es indefinida en el tiempo y abarca a prácticamente a cualquier empleo, con independencia de si se relaciona con labores de litigio que impliquen la intervención del Poder Judicial local y que presuman, de manera fehaciente, un peligro para la independencia judicial, por tanto, **no se advierte** cuál es la relación **directa, clara e indefectible**, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de alcanzar y mantener la independencia judicial.

En consecuencia, no se advierte que el precepto normativo controvertido tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador de la entidad, por lo que es claro que se traducen en una

medida que atenta contra el derecho a la libertad de trabajo. En esa virtud, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que la norma contradice el parámetro de regularidad constitucional.

Sin embargo, para abonar a la inconstitucionalidad que nos ocupa, se proseguirá con el estudio. Lo que sigue es evaluar si la medida cuestionada es *necesaria* para satisfacer su propósito constitucional o si existen medidas alterativas igualmente idóneas que afecten *en menor grado* el derecho humano estimado conculcado.

Sobre ese rubro, es innegable que la prohibición establecida es innecesaria, pues para proteger la independencia judicial se pudo haber empleado una solución más eficaz que es incluso es menos lesiva del derecho a la libertad de trabajo. Esta podría consistir en una proscripción para desempeñar un empleo, cargo o comisión en cualquier orden de gobierno, o de los particulares, en tanto están en funciones de Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, de Juezas y Jueces, de Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, así como de las Consejerías del Órgano de Administración Judicial.

Dicha providencia normativa, de existir¹⁹, tendría una relación directa con el fin de proteger la independencia judicial, al garantizar que la persona juzgadora o consejera ejerza su función sin contratiempos ni distracciones, y sin comprometer indebidamente su decisión en ningún asunto. Ese diseño, al referirse a personas que ostentan esos cargos (en tiempo presente) supondría una limitación temporal definida, esto es, en tanto ocupan el cargo judicial correspondiente.

Como vemos, el legislador pudo ser mas cuidadoso al establecer la medida cuestionada, de manera que no proscribiera el derecho humano al trabajo de los exservidores públicos multirreferidos. Por tanto, tampoco se supera la grada de necesidad.

En esa virtud, es incuestionable que el requisito contenido en el precepto impugnado contradice el parámetro de regularidad constitucional, pues por la especial configuración de la norma, al ser tan amplia, no pone en riesgo la independencia del Poder Judicial de Zacatecas y de las decisiones jurisdiccionales, por lo que es

¹⁹ La Constitución local ya no prevé prohibición expresa para los funcionarios que se encuentren ejerciendo alguna magistratura, la labor de juez o las consejerías, de ocupar otros cargos o empleos, pues se reitera, el artículo 94 solo se refiere a quienes están en retiro.

violatorio del artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de que impide a las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, las Juezas y los Jueces, las Magistradas y los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, así como las Consejerías del Órgano de Administración Judicial **en retiro**, desempeñar prácticamente cualquier trabajo tras dejar esos puestos públicos y sin que ese impedimento tenga una temporalidad cierta de duración.

En conclusión, si esa Suprema Corte de Justicia de la Nación califica de fundado el concepto de invalidez, una vez expulsados los fragmentos normativos combatidos del sistema jurídico zacatecano, el artículo impugnado deberá quedar de la siguiente manera:

“Artículo 94. Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, las Juezas y los Jueces, las Magistradas y los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, así como las Consejerías del Órgano de Administración Judicial, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial del Estado, salvo aquellos de causa propia. (...)”

Sólo de esa manera, el artículo 94 de la Constitución Política zacatecano sería congruente con el parámetro de regularidad constitucional.

SEGUNDO. La parte final del artículo 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas prevé que, de no cumplir con lo que ese precepto dispone, ello puede dar lugar a la suspensión del haber de retiro.

No obstante, el incumplimiento de las reglas previstas en el artículo 94 de la Constitución zacatecana no puede dar lugar a la privación de esa garantía, pues la razón de ser del haber de retiro es salvaguardar los principios de independencia y autonomía judicial previstos en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el efectivo ejercicio de la función jurisdiccional.

Por tanto, no puede establecerse una restricción, condición o limitación de esa naturaleza respecto del haber de retiro, por ser parte de la garantía constitucional de estabilidad e inamovilidad en el cargo.

En este segundo concepto de invalidez, se argumentará que la última parte del artículo 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, en una porción normativa, se aleja del estándar constitucional.

La disposición en comento establece que:

*“Artículo 94. Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, las Juezas y los Jueces, las Magistradas y los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, así como las Consejerías del Órgano de Administración Judicial, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial del Estado y de la Federación, salvo aquellos de causa propia. No podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo, cargo, o comisión de la Federación y de las entidades federativas, municipios, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. **De no cumplir con esta disposición, se suspenderá el haber de retiro o en su caso serán acreedores a la sanción que corresponda.**”*

La última parte del precepto prevé una consecuencia aplicable a los sujetos a los que se dirige, en caso de incumplir con las prohibiciones que se precisan en la misma disposición. A juicio de esta Comisión Nacional, establecer como sanción la privación del haber de retiro desnaturaliza la razón de ser de esa garantía. Para arribar a esa conclusión, esta accionante estima fundamental hacer un recorrido jurisprudencial sobre la naturaleza del haber de retiro.

Para abordar el contenido y naturaleza del haber de retiro para las personas juzgadoras de los poderes judiciales, es necesario partir de lo dispuesto en el artículo 17²⁰ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece las directrices del derecho de acceso a la justicia, principalmente, así como la prohibición de hacer justicia por sí mismo, que la justicia sea completa, gratuita, imparcial y pronta en todo el territorio nacional; mientras que en sus numerales 96

²⁰ “**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho 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. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

(...).”

a 101²¹, 116, fracción III,²² y 122²³ contiene los principios o garantías constitucionales de la función jurisdiccional de poderes judiciales federal y locales, respectivamente.

²¹ Artículos del 94 a 101.

²² “**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:

(...)

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (sic DOF 17-03-1987) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

(...).”

²³ “**Artículo 122.** La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

(...)

IV. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal de Disciplina Judicial local, el órgano de administración judicial y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, la que garantizará la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones. Las leyes locales establecerán las condiciones para su elección por voto libre, directo y secreto de la ciudadanía conforme a las bases, procedimientos, términos, modalidades y requisitos que señala esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación en lo que resulte aplicable y los demás que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes correspondientes, estableciendo mediante mecanismos públicos, abiertos, transparentes, inclusivos, accesibles y paritarios de evaluación y selección que garanticen la participación de personas que cuenten con los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño del cargo y se hayan distinguido por su honestidad, buena fama pública, competencia y antecedentes profesionales y académicos en el ejercicio de la actividad jurídica. Las leyes también establecerán las condiciones para el funcionamiento de órganos de administración y disciplina con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, conforme a las bases establecidas

De tal suerte que para salvaguardar la garantía fundamental de tutela jurisdiccional indiscutiblemente el Estado mexicano tiene la obligación de asegurar la existencia de **tribunales independientes e imparciales**, tal como lo prevé el párrafo noveno del artículo 17²⁴ de la Norma Fundamental.

Es decir, el acceso a la justicia -además de procurar la solución de conflictos en sede judicial- permite hacer que se escuche la voz de las personas y garantizar que puedan ejercer sus derechos frente a otros particulares y frente al propio Estado, constituyéndose como un principio básico de un Estado de Derecho. De esta manera, tanto el derecho de acceso a la justicia, como a la función jurisdiccional requieren que en todo momento se asegure, entre otras cosas, **la independencia de los Poderes Judiciales, pues solo así se logrará una justicia imparcial.**

Por tanto, el derecho de mérito **no sólo protege a los gobernados en cuanto a la posibilidad de acudir ante los tribunales independientes e imparciales para la solución de conflictos, sino también a los juzgadores**, pues les permite ejercer la función judicial sin presiones externas respecto de su estabilidad en el cargo.²⁵

en esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación; así como del ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el poder Judicial.

Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México deberán reunir como mínimo los requisitos establecidos en las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado en el Gobierno de la Ciudad de México el cargo de Secretario o equivalente o de Procurador General de Justicia, o de integrante del Poder Legislativo local, durante el año previo al día de la designación.

Las y los magistrados y las y los jueces durarán en el ejercicio de su encargo nueve años; podrán ser reelectas y reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que establecen esta Constitución, así como la Constitución y las leyes de la Ciudad de México. Las magistradas y los magistrados y las juezas y jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser mayor a la establecida para la persona titular de la Presidencia de la República en el presupuesto correspondiente y no será disminuida durante su encargo. En el ámbito del Poder Judicial, no podrán crearse ni mantenerse en operación fondos, fideicomisos, mandatos o contratos análogos que no estén previstos en la ley.

(...)"

²⁴ "Artículo 17. (...)

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.

(...)"

²⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 106/2000 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XII, octubre de 200, p 8, del rubro: "**INAMOVILIDAD JUDICIAL. NO SOLO CONSTITUYE UN DERECHO DE SEGURIDAD O ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES QUE HAYAN SIDO RATIFICADOS EN SU CARGO SINO, PRINCIPALMENTE, UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS**".

Sobre este punto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho patente que la independencia judicial se trata de uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso, por lo que **cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia de las juezas y los jueces en sus cargos, se vulnera el derecho a la independencia judicial consagrado en el artículo 8.1 de la Convención.**²⁶

Además, dicho Tribunal Regional precisó 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, como en su vertiente individual, es decir, en relación con la persona, la jueza o el juez específico. De tal manera que 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.²⁷

Al respecto, la Corte Interamericana expuso que existe una relación directa entre la dimensión institucional de la independencia judicial y el derecho de las juezas y los jueces a acceder y permanecer en sus cargos en condiciones generales de igualdad, por lo que **de la independencia judicial se derivan las siguientes garantías en torno a la función de las autoridades judiciales:** a un adecuado proceso de nombramiento; **a la estabilidad e inamovilidad en el cargo, y a ser protegidas contra presiones externas.**

Es decir, los poderes judiciales deben mantener un contenido legal que no sólo les de sustento, sino que los proteja frente a otros entes de poder que pudieran vulnerar su autonomía e independencia, y que les permita solventar de manera pronta, completa e imparcial los asuntos de su competencia.

Ahora bien, respecto de la estabilidad e inamovilidad en el cargo, el aludido Tribunal Supranacional señaló las notas esenciales que esa garantía, que implica:

- a) que la separación del cargo debe obedecer exclusivamente a causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumplan con las garantías judiciales o porque se ha cumplido el término o período del mandato;

²⁶Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ríos Avalos y Otro vs. Paraguay, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 19 de agosto de 2021, párr. 85.

²⁷ *Ibidem*, párr. 86.

- b) que las juezas y los jueces sólo pueden ser destituidos por faltas de disciplina graves o incompetencia y,
- c) que todo proceso seguido contra juezas y jueces debe resolverse de acuerdo con las normas de comportamiento establecidas y mediante procedimientos justos, objetivos e imparciales, según la Constitución o la ley.²⁸

Por su parte, los Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura de Naciones Unidas, en su apartado relativo a las Condiciones de servicio e inamovilidad, prevén que la ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los periodos establecidos, su independencia, y su seguridad, así como una remuneración, pensiones, y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas; asimismo, precisa que la inamovilidad se garantizará hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expide el período para el que hayan sido nombrados o elegidos.²⁹

En concordancia con lo anterior, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, al resolver diversos asuntos, que la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo en nuestro país se manifiesta en tres aspectos:

1. La determinación en las constituciones locales, de manera general y objetiva, del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que significa que el funcionario judicial no podrá ser removido de manera arbitraria durante dicho periodo;
2. La posibilidad de ratificación de los Magistrados al término del ejercicio conforme al periodo señalado en la Constitución local respectiva, siempre y cuando demuestren suficientemente poseer los atributos que se les reconocieron al haberseles designado;
3. **La inamovilidad judicial** para los Magistrados que hayan sido ratificados en sus puestos, que sólo podrán ser removidos “en los términos que determinen

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ríos Avalos y Otro vs. Paraguay, *op. cit.*, párr. 88.

²⁹ *Cfr.* Principios 11 y 12 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas, consultable en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>

las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados”.³⁰

Por lo que, si bien los congresos locales gozan de libertad de configuración para el establecimiento del sistema de nombramiento y ratificación de las magistraturas que integrarán los poderes judiciales en cada entidad, también lo es que se encuentran **constreñidos a respetar su estabilidad en el cargo y asegurar la independencia judicial**. De tal suerte que la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, como principio de salvaguarda de la independencia judicial, tiende a garantizar el ejercicio de las funciones de los jueces y magistrados, **cuyo ejercicio trasciende al respeto y efectividad de los derechos fundamentales de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita**.

Conforme a lo explicado, es innegable el importante rol de las juezas y los jueces, magistradas y magistrados, ministras y ministros para la consolidación de la democracia y del orden constitucional, en tanto se constituyen como garantes de los derechos humanos, lo que exige reconocer y salvaguardar su independencia, especialmente frente a los demás poderes estatales, pues, de otro modo, se podría obstaculizar su labor, al punto de hacer imposible que estén en condiciones de determinar, declarar y eventualmente sancionar la arbitrariedad de los actos que puedan suponer vulneración a aquellos derechos, así como ordenar la reparación correspondiente.³¹

Sentadas esas bases, resulta fundamental desarrollar el contenido del **haber de retiro** y evidenciar que **forma parte de las garantías constitucionales de independencia y autonomía en la función jurisdiccional**, particularmente vinculado con el principio de estabilidad e inamovilidad en el cargo, antes señalados.

En ese sentido, inicialmente, se destaca que el diccionario panhispánico del español jurídico de la Real Academia Española define al haber de retiro³² como el “*régimen*

³⁰ Tesis jurisprudencial P./J. 101/2000, emitida por el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XII, octubre de 2000, p 32, de rubro: “**PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**”.

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ríos Avalos y Otro vs. Paraguay, *op. cit.*, párr. 89.

³² Diccionario panhispánico del español jurídico, 2022. Disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/haber-de-retiro>

específico de pensiones de jubilación o retiro aplicable a los funcionarios públicos una vez que cesan en la prestación de sus servicios por jubilación o muerte y, en su caso, a sus viudas y huérfanos”.

Ahora, en el sistema jurídico nacional, de conformidad con el artículo 127 de la Constitución Federal³³ se faculta a los Poderes Judiciales locales para reglamentar³⁴ y detallar su cálculo, de igual modo, a nivel Federal, el haber de retiro para Ministras

CNDH

³³ **Artículo 127.-** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

VI. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo”.

³⁴ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 28/2012, emitida por del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, octubre 2012, tomo I, p. 516, de rubro **“HABER DE RETIRO. ES VÁLIDO FACULTAR AL PODER JUDICIAL LOCAL PARA REGLAMENTAR Y DETALLAR SU CÁLCULO Y OTORGAMIENTO, SI ASÍ LO PREVÉN LA CONSTITUCIÓN O LAS LEYES DE LOS ESTADOS”.**

y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra en el artículo 94³⁵ de la Constitución General³⁶.

Apoyándonos en lo anterior, se colige que **el haber de retiro es una prestación económica exclusiva para ciertos funcionarios o servidores públicos, que se les otorga al momento de su retiro como tales, en retribución o como apoyo por el trabajo realizado**³⁷.

De igual manera, se desprende que el **haber de retiro de las magistraturas no forma parte de su remuneración y que es un concepto diferente y específico que debe estar expresamente previsto en una norma materialmente legislativa para que su otorgamiento sea constitucionalmente válido**³⁸.

Una vez dilucidado qué es o qué implica el **haber de retiro**, resulta oportuno desarrollar los argumentos que sustentan que éste efectivamente constituye un **componente directo de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional; en particular del principio de estabilidad e inamovilidad en el cargo**³⁹, tutelado por el artículo 116, fracción III, de la Norma Fundamental, para el caso de las entidades de la Federación.

Para ello, esta Comisión Nacional sabedora del vasto desarrollo jurisprudencial que ha realizado ese Máximo Tribunal Constitucional, a partir de cuatro precedentes cuando menos, en el cual ha delineado los elementos que deben tomarse en cuenta para salvaguardar la autonomía e independencia judicial, incluyendo el haber de

³⁵ “ **Artículo 94.**

(...)

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.”

³⁶ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 82/2022, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 27 de abril 2023, bajo la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, párr. 95.

³⁷ *Idem.*

³⁸ Véase la sentencia de la controversia constitucional 13/2018, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 22 de agosto de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 49.

³⁹ Cfr. Sentencia de la controversia constitucional 35/2020, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 15 de noviembre de 2022, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, p. 67.

retiro⁴⁰, a la luz del artículo 116, fracción III, de la Norma Suprema; por lo que a continuación, se retoman de forma sintética las consideraciones expuestas en las aludidas interpretaciones jurisprudenciales.

Como punto de entrada, se tiene la controversia constitucional 4/2005⁴¹, en la cual esa Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que los Poderes Judiciales Estatales iniciaron una ruta de fortalecimiento a partir de las reformas a los artículos 17 y 116 de la Constitución Federal, publicadas en 1987, que establecieron que la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de las entidades federativas deben garantizarse en las constituciones y leyes locales, y se previeron elementos indispensables y exigibles, que deben ser observados y regulados por las Legislaturas locales, a saber:

- a) La carrera judicial, incluyendo las condiciones de ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales;
- b) Los requisitos para acceder al cargo de persona Magistrada, así como las características y principios de su ejercicio, entre ellos, la eficiencia, probidad y honorabilidad;
- c) La remuneración adecuada, irrenunciable e irreductible; y
- d) La estabilidad del cargo, que implica determinar el periodo de duración y la posible ratificación para alcanzar la inamovilidad.

Cabe señalar que esta última condición, la de “estabilidad” y la “inamovilidad”, en el contexto temporal de aquella reforma constitucional de 1987, era entendida como sinónimo de una designación de carácter vitalicio⁴².

Dichos razonamientos se encuentran plasmados en la tesis jurisprudencial P./J. 15/2006, de rubro **“PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON QUE DEBEN CONTAR PARA GARANTIZAR SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA”**.

⁴⁰ Cfr. Sentencia de la controversia constitucional 81/2010, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 6 de diciembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayoitia, p. 89.

⁴¹ Véase la sentencia de la controversia constitucional 4/2005, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 13 de octubre de 2005, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

⁴² Cfr. Sentencia de la controversia constitucional 81/2010, *op. cit.*, p. 90.

Como segundo precedente se tiene la controversia constitucional 9/2004, en el cual el Alto Tribunal Constitucional de nuestro país definió los parámetros con los que se garantiza el principio de estabilidad e inamovilidad de las personas Magistradas, considerados como elementos indispensables para la salvaguarda de la independencia judicial, pero sin que necesariamente signifique una designación vitalicia⁴³.

En aquel asunto, resuelto por unanimidad de votos, el Pleno de esa Suprema Corte consideró 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 las magistraturas se debe respetar la estabilidad en el cargo y se debe asegurar la independencia judicial, para lo cual se han de observar, entre otros, dos referentes que son pertinentes para el presente asunto:

- a) El establecimiento de un periodo razonable para el ejercicio del cargo, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, y
- b) *Si ese periodo no es vitalicio, al final del periodo debe preverse un haber de retiro.*⁴⁴

Esas consideraciones se encuentran plasmadas en la tesis jurisprudencial P./J. 44/2007, de rubro **"ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN"**.

Así, el Pleno de ese Máximo Tribunal Constitucional concluyó que el haber de retiro forma parte integrante de las garantías constitucionales de la función judicial, en particular, del principio de **estabilidad e inamovilidad**⁴⁵.

El tercer precedente es la controversia constitucional 25/2008⁴⁶, en el que se reiteró el criterio de que, cuando el periodo de nombramiento de las personas Magistradas

⁴³ Véase la sentencia dictada de la controversia constitucional 9/2004, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 24 de octubre de 2006, bajo la ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 82/2022, *op. cit.*, párr. 104.

⁴⁶ Véase la sentencia dictada de la controversia constitucional 25/2008, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 22 de abril de 2010, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

no sea vitalicio, se debe garantizar un haber por retiro determinado por el Congreso del Estado, el cual no permite distinciones entre las personas Magistradas que han sido designadas, sino que corresponde a todos ellos por igual, por tratarse de un elemento inherente al cargo mismo⁴⁷.

En ese orden de ideas, **el haber de retiro, por ser parte de la garantía constitucional de estabilidad e inamovilidad en el cargo, no puede estar condicionada o limitada de ninguna manera, pues forma parte de los atributos inherentes al ejercicio del cargo de magistratura, para el correcto e independiente desempeño de la función jurisdiccional**, sin distingos o restricciones, argumentos que integran la tesis jurisprudencial P./J. 111/2010, de rubro ***“MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 61, PÁRRAFO PENÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, AL PREVER LA ENTREGA DEL HABER POR RETIRO SÓLO A AQUELLOS QUE HUBIEREN CUMPLIDO CON LA CARRERA JUDICIAL, ES INCONSTITUCIONAL”***.

En este punto, se da cuenta de que los precedentes y tesis jurisprudenciales referidos han establecido que el **haber de retiro es un componente directo de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional, en sus vertientes de permanencia, estabilidad e inamovilidad**.

Lo anterior, sobre la base de que la estabilidad y la inamovilidad son garantías de independencia en el ejercicio de la magistratura, porque es necesario que las personas titulares tengan asegurada una condición de previsibilidad en términos de su permanencia en el cargo, de modo que no exista amenaza o temor de ser separado o afectado en el ejercicio de sus funciones, de manera arbitraria, como represalia por las decisiones jurisdiccionales que deben adoptar⁴⁸.

En esa virtud, el desprende de las garantías de *estabilidad* y de *inamovilidad*, que brindan certeza a las Magistradas y los Magistrados de que las decisiones autónomas e independientes que deben tomar no pondrán en riesgo ni comprometerán su permanencia en el cargo; es decir, que las personas juzgadoras sólo podrán ser removidos de la titularidad que ostentan, bajo causas y procesos de responsabilidad expresamente previstos en la ley, pero jamás en razón de las

⁴⁷ Cfr. Sentencia de la controversia constitucional 81/2010, *op. cit.*, pp. 95-96.

⁴⁸ Cfr. Sentencia de la controversia constitucional 81/2010, *op. cit.*, pp. 98-99.

resoluciones emitidas en el ejercicio pleno de su potestad jurisdiccional. Por tanto, es una garantía inherente al cargo de los Magistrados, que es exigible frente a los poderes del estado, y que se traduce en una garantía de autonomía institucional, que tiene además su justificación directa en el derecho humano y universal del acceso a una justicia imparcial e independiente⁴⁹.

Esa estabilidad e inamovilidad de los magistrados y los magistrados, ya sea por una designación vitalicia o por la seguridad de un haber de retiro en caso de designaciones temporales, es en realidad, la expresión de una garantía a favor de la sociedad, para que el Poder Judicial se integre con juzgadores profesionales, dedicados de forma exclusiva a su labor, despreocupados de su futuro a corto, mediano, e incluso largo plazo, y sujetos únicamente a los principios y exigencias propias de la institución judicial. En ese orden de ideas, la estabilidad de los titulares es indispensable para la estabilidad de la jurisdicción y condición para la independencia y autonomía judicial⁵⁰.

Tal criterio ha sido cristalizado en la tesis jurisprudencial P./J. 106/2000, de rubro ***“INAMOVILIDAD JUDICIAL. NO SÓLO CONSTITUYE UN DERECHO DE SEGURIDAD O ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES QUE HAYAN SIDO RATIFICADOS EN SU CARGO SINO, PRINCIPALMENTE, UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS”***.

Finalmente, es oportuno manifestar que tras la evolución constitucional y legal en el país, en la controversia constitucional 32/2007⁵¹ ese Alto Tribunal Pleno consideró que la garantía de *estabilidad* ha dejado de ser sinónimo de una designación vitalicia de los titulares, pues no es la única expresión posible de la *inamovilidad* que debe revestir al ejercicio jurisdiccional, y para ello justamente existe la alternativa de fijar un periodo fijo para el ejercicio del cargo, complementado con un haber de retiro al final de éste.

Entonces, la estabilidad es un elemento que fortalece la autonomía, porque respalda a las magistraturas en el ejercicio jurisdiccional, en un marco de seguridad jurídica

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 82/2022, *op. cit.*, párr. 110.

⁵¹ Véase la sentencia dictada en la controversia constitucional 32/2007, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 20 de enero de 2009, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

que les protege contra acciones de los otros poderes y órganos del estado que pudieran poner en riesgo su permanencia en el cargo, dejando clara y expresamente a salvo la vía de las responsabilidades públicas, como única forma de separar a la Magistrada o al Magistrado de la función judicial, de modo tal que su titularidad no quede sujeta a ningún factor externo que pueda significar una indebida influencia directa o indirecta respecto de las decisiones que debe adoptar en el ejercicio de la función judicial⁵².

Del aludido precedente derivan los siguientes criterios jurisprudenciales:

- Tesis P./J. 109/2009 de rubro **“MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS. SU INAMOVILIDAD JUDICIAL NO SIGNIFICA PERMANENCIA VITALICIA”**; y
- Tesis P./J. 108/2009 de rubro **“MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL ARTÍCULO 58 DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL QUE PREVÉ LAS CAUSAS POR LAS CUALES PUEDEN SER PRIVADOS DE SU CARGO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE INAMOVILIDAD JUDICIAL”**

En suma, el **haber de retiro** forma parte de las garantías de *estabilidad* y de *inamovilidad* de los juzgadores (*lato sensu*), por lo que **también constituye una garantía a favor de la sociedad**, y también constituye **condición para la independencia y autonomía judicial**⁵³.

A la luz de lo previamente expuesto, corresponde analizar la parte final del artículo 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. La disposición en comento establece que a quienes incumplan con alguna de las prohibiciones ahí descritas se les *“suspenderá el haber de retiro o en su caso serán acreedores a la sanción que corresponda.*

A juicio de esta Comisión Nacional, la prescripción normativa permite suspender el haber de retiro otorgado a las personas magistradas, juezas y consejeras en retiro, es decir, se le da una connotación o tratamiento de sanción por el incumplimiento de ciertas reglas previstas en la Constitución local.

⁵² Cfr. Sentencia de la controversia constitucional 81/2010, *op. cit.*, p. 103.

⁵³ Cfr. Sentencia de la controversia constitucional 35/2020, *op. cit.*, p. 69-70.

No obstante, atento a los criterios jurisprudenciales antes expuestos, se considera que la privación del haber de retiro por incumplimiento de determinadas normas no resulta constitucional, pues acorde con su naturaleza, constituye una auténtica garantía constitucional de la función judicial, en particular, del principio de estabilidad e inamovilidad.

Esto se debe a que las personas servidoras públicas a quienes se garantiza el haber de retiro deben estar en posibilidad de recibirlo, sin posibilidad de que este les sea privado por ningún motivo, pues conforma una prestación que garantiza la función judicial.

En esa tesitura, el haber de retiro, como parte fundamental de la garantía de estabilidad e inamovilidad judicial, se entrega a magistrados y jueces al final del desempeño del cargo.

Se insiste en que el haber de retiro, por ser parte de la garantía constitucional de estabilidad e inamovilidad en el cargo, **no puede estar condicionado o limitado de ninguna manera, pues forma parte de los atributos inherentes al ejercicio del cargo de magistrado o magistrada**, para el correcto e independiente desempeño de la función jurisdiccional, **sin distinciones o restricciones, ajenos a su integración como una prestación laboral.**

Lo anterior no permite que el haber de retiro se erija como un instrumento de coerción, corrección ni sanción a los magistrados y jueces en retiro por conductas desempeñadas después de haber dejado el cargo, porque tienen derecho a él por haber desempeñado esa tan importante función para la sociedad, que es la de impartir justicia.

De esa manera, el haber de retiro está aparejada a la función jurisdiccional ejercida invariablemente, por lo que no puede suspenderse –como lo establece la norma impugnada– porque no constituye una prestación que pueda ser privada por una autoridad, pues de lo contrario, su efecto sería desconocer la función judicial ejercida por la persona que se ve privada de esa garantía.

Con las consideraciones anteriores esta Comisión Nacional no pretende decir que los miembros indicados que ocuparon un cargo en el Poder Judicial de Zacatecas no puedan ser sancionados o castigados por conductas irregulares acaecidas durante su labor (pues existen medios ya previsto para fincar responsabilidad, como son las

responsabilidades administrativas, el juicio político, etc.), o posterior (como podría ser haber actuado como patrono, abogado o representante en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial del Estado de Zacatecas en el plazo prohibido). Más bien, se estima que se puede optar por otras vías más idóneas o congruentes con la Constitución para hacerlos responsables por conductas antijurídicas, que no comprometan ni desnaturalicen el haber de retiro.

Aunado lo anterior, tal como se explicó en el primer concepto de invalidez, el artículo 94 de la Constitución local puede contener restricciones injustificadas e intensas a la libertad de trabajo, por lo que la consecuente sanción de privarlo de su haber de retiro también es desproporcionada e irrazonable.

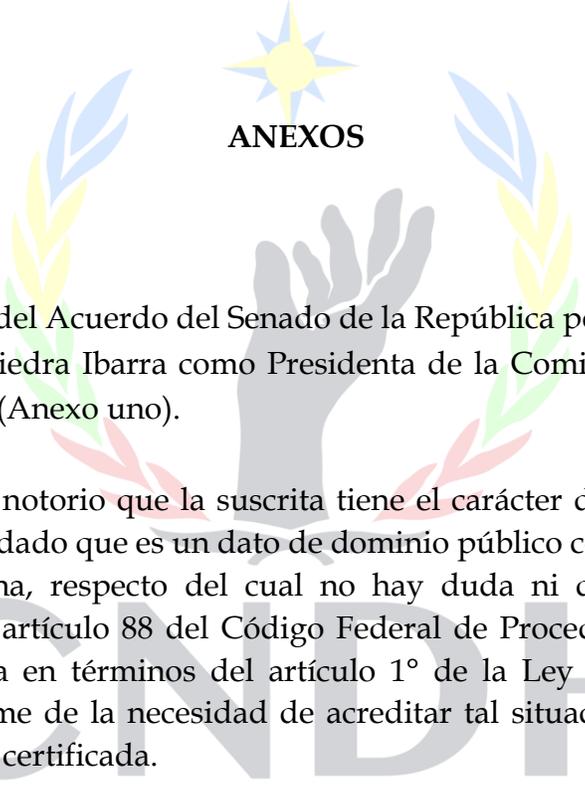
En conclusión, se considera que la sola posibilidad de privar del haber de retiro a una persona magistrada o jueza en retiro carece de sustento constitucional, pues no puede limitarse por el solo hecho de ser uno de los atributos del ejercicio del cargo judicial desempeñado, por lo que debe declararse la invalidez de la porción normativa impugnada de la última parte del artículo 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, en caso de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación considere que son fundados los dos conceptos de invalidez hechos valer por este Organismo protector de los derechos humanos y, en consecuencia, se expulsen del sistema normativo del estado de Zacatecas las porciones normativas reclamadas, la disposición deberá quedar de la siguiente forma:

“Artículo 94. Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, las Juezas y los Jueces, las Magistradas y los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, así como las Consejerías del Órgano de Administración Judicial, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial del Estado y de la Federación, salvo aquellos de causa propia. No podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo, cargo, o comisión de la Federación y de las entidades federativas, municipios, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. De no cumplir con esta disposición, se suspenderá el haber de retiro o en su caso serán acreedores a la sanción que corresponda.”



ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del medio oficial en el que consta la publicación de la norma impugnada. (Anexo dos).

Defendemos al Pueblo

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

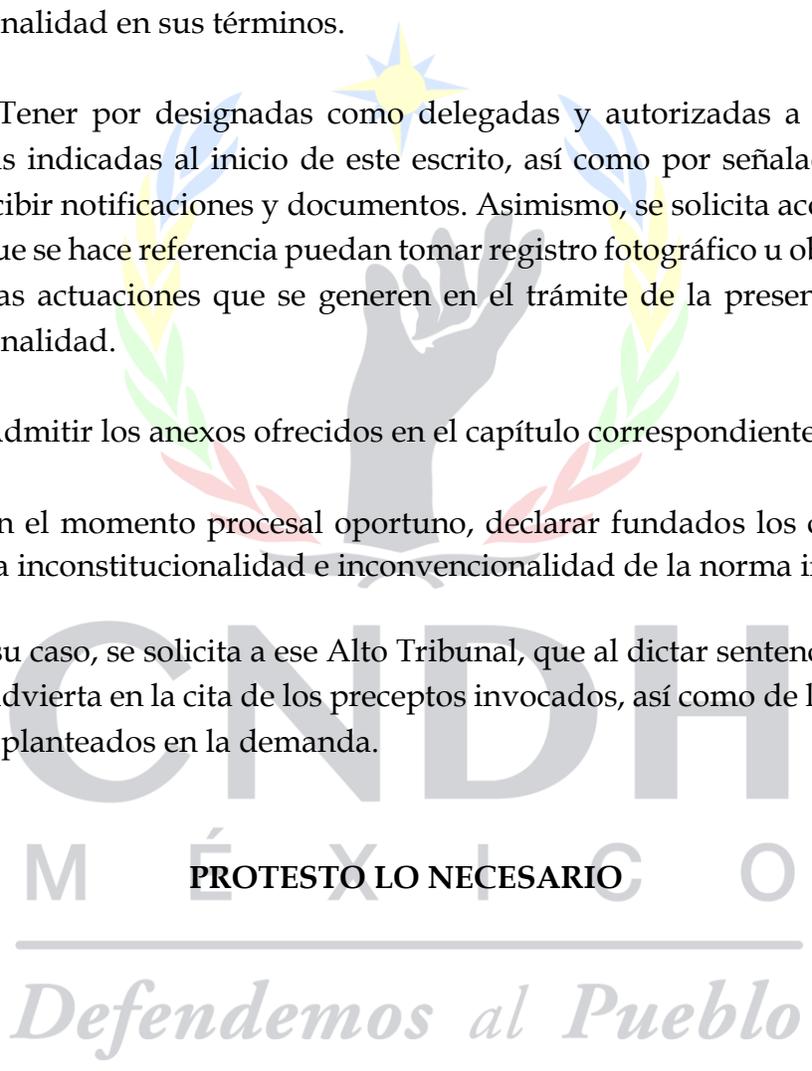
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la norma impugnada.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.



**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

AHC