

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

**Promovente: Ma. del Rosario Piedra Ibarra,
Presidenta de la Comisión Nacional de los**

Ciudad de México, a 11 de septiembre de 2025.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ma. 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 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 134, publicado en Periódico Oficial de esa entidad el 12 de agosto de 2025.

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 delegada, 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 Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada 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 y Juan de Dios Izquierdo Ortiz; 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.	3
V.	Derecho fundamental que se estima violado.....	3
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.....	4
IX.	Introducción.....	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Principio de supremacía constitucional.....	7
	B. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.....	11
	C. Inconstitucionalidad de los artículos impugnados.....	13
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	31
	ANEXOS	31



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.

Ma. 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 Libre y Soberano de Quintana Roo.

B. Gobernadora Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

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

Artículos 27, párrafo primero, y 153 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 134, publicado en Periódico Oficial de esa entidad el 12 de agosto de 2025, los cuales se transcriben a continuación:

“Artículo 27. La persona titular de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia será elegida de entre sus integrantes, por mayoría de votos en escrutinio secreto, en la primera sesión del Pleno que se celebre en el mes de agosto del año correspondiente. (...)”

“Artículo 153. La persona titular de la presidencia será elegida de entre las personas magistradas del Tribunal de Disciplina Judicial en el mes de agosto del año correspondiente. Iniciará sus funciones el primer día del mes de septiembre siguiente a la elección.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 14, 16, fracción III, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Derecho fundamental que se estima violado.

- Derecho de seguridad jurídica.
- Principio de supremacía constitucional.

- Principio de legalidad.

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 las disposiciones normativas precisadas 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.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el martes 12 de agosto de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 13 del mismo mes, al jueves 11 de septiembre de la presente anualidad. Por tanto, la acción es oportuna al promoverse el día de hoy ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Defendemos al Pueblo

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

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

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 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

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 (...)."

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. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Los artículos 27, párrafo primero, y 153 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo establecen que las presidencias del Tribunal Superior de Justicia, así como del Tribunal de Disciplina Judicial serán elegidas de entre sus integrantes, es decir, por el Pleno de cada órgano jurisdiccional, lo que vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de supremacía constitucional y legalidad, debido a que no se ajustan a las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de los poderes judiciales Federal y locales.

Este Organismo Nacional considera que los artículos impugnados de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo se alejan de las bases constitucionales fijadas por el Poder Reformador de la Constitución General de la República en materia de conformación de los poderes judiciales en México.

Para exponer las razones que sustentan la inconstitucionalidad aducida, el presente concepto de invalidez se estructurará de la siguiente forma: primero, se abundará sobre el principio de supremacía constitucional, así como del derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad, a efecto de conocer sus alcances e implicaciones; posteriormente, se expondrán las razones por las que esta Comisión Autónoma estima que las normas en combate son contrarias al orden constitucional.

A. Principio de supremacía constitucional

Conforme al desarrollo doctrinal y jurisprudencial, cuando hablamos de supremacía constitucional nos referimos a la **cualidad que tiene la constitución de ser la norma que funda y da validez a la totalidad del ordenamiento jurídico de un país determinado**³.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los artículos 1º y 133 constitucionales disponen que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la propia Norma Fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías establecidas para su protección. Además, en dichos preceptos se consagra el principio de supremacía constitucional, en tanto disponen que la Constitución y los referidos tratados son la Ley Suprema.

Es así como la ley suprema funda o fundamenta el orden jurídico creado, por lo que toda ley es válida mientras no controvierta el texto constitucional del que proviene. En ese sentido, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustarse a los preceptos fundamentales, cuando realice actos en ejercicio de sus atribuciones.

Por tanto, al tratarse de la Ley Suprema de la nación, **su contenido no puede desvirtuarse por ningún otro ordenamiento legal**, pues se sobrepone a las leyes federales y locales, lo que significa que esos ordenamientos guardan una subordinación natural respecto de la constitución⁴.

Igualmente, las entidades federativas deben sujetarse a los mandamientos de la constitución, considerada como constitutiva del sistema federal, aun cuando sean libres y soberanos en cuanto a su régimen interior⁵.

Asimismo, toda institución o dependencia, así como todo individuo, deben someterse a las disposiciones constitucionales, respetando sus garantías y postulados, sin que ninguna persona pueda desconocerlas⁶.

³ El principio de supremacía constitucional, p. 37, visible en el siguiente enlace: https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2008/54831/54831_2.pdf

⁴ Ibidem, p. 39.

⁵ Idem.

⁶ Idem.

Apuntadas sus características distintivas, es oportuno manifestar que el principio de supremacía constitucional en México ha tenido un desarrollo que exige que no se entienda únicamente como una norma *jerárquicamente* superior, a la que deben ajustarse el resto de los componentes del sistema jurídico.

Si bien es cierto el concepto de supremacía constitucional sigue concibiéndose como aquel que identifica a la norma fundamental como la fuente productora de otras normas y como referente de contenidos normativos que forma el orden jurídico, este también debe atender al nuevo enfoque derivado de la reforma constitucional de 2011.

Bajo ese nuevo paradigma, puede decirse que la Constitución mantiene una suerte de bidimensionalidad de su supremacía: la primera, unilateral, en la cual se ostenta como la única norma fundadora del Estado, que dota de sustancia al sistema jurídico y sobre la cual emerge la regularidad de las normas, y otra multilateral, que deriva de su carácter como catálogo de derechos fundamentales, y que comparte con otros documentos de carácter internacional o nacional que contengan normas de derechos humanos, puesto que éstos atienden a un carácter abstracto que no puede colmarse únicamente con lo establecido en la Constitución de un país⁷. A continuación, se abundará sobre la dimensión multilateral y lo que esta nueva visión ha significado para la concepción del derecho en nuestro país.

La interpretación que ese Alto Tribunal Constitucional ha efectuado de los artículos 1º y 133 de la Norma Fundamental, a partir de las reformas constitucionales de junio de 2011, ha sido contundente en el sentido de que **deben preferirse las normas de derechos humanos reconocidos por la propia Constitución y los tratados internacionales** a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de las entidades federativas.

El simple hecho de que el parámetro de regularidad constitucional aplicable en una entidad federativa se complemente con los derechos reconocidos en su propia Constitución, no implica por sí mismo la validez de esos derechos o contenidos complementarios porque **todos los contenidos normativos locales deben sujetarse**

⁷ Astudillo Leyva, Jesús Javier, “El nuevo enfoque de supremacía constitucional: hacia la supremacía de los derechos humanos”, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el siguiente enlace:

<https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/el-nuevo-enfoque-de-supremacia-constitucional-hacia-la-supremacia-de-los-derechos-humanos>

a lo dispuesto en la Constitución Federal y los tratados internacionales, los cuales siempre prevalecerán por ser la Norma Suprema.

De acuerdo con esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la mencionada reforma constitucional de 2011 constituyó la mayor aportación en cuanto a la creación de un conjunto de normas de derechos humanos, cuya fuente puede ser, indistintamente, la Constitución o un tratado internacional.

Bajo esa consideración, el Pleno de ese Máximo Tribunal estableció que de la literalidad de los tres párrafos del artículo 1º de la Norma Fundamental, se desprenden las siguientes premisas que, por su relevancia, se transcriben a continuación:

*(...) (i) los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados de los cuales México sea parte integran un mismo conjunto o catálogo de derechos; (ii) la existencia de dicho catálogo tiene por origen la Constitución misma; (iii) dicho catálogo debe utilizarse para la interpretación de cualquier norma relativa a los derechos humanos; y (iv) las relaciones entre los derechos humanos que integran este conjunto deben resolverse partiendo de la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos humanos –lo que excluye la jerarquía entre unos y otros–, así como del principio pro persona, entendido como herramienta armonizadora y dinámica que permite la funcionalidad del catálogo constitucional de derechos humanos. (...)*⁹

En esa tesitura, la Constitución General garantiza que todas las personas gozan de las prerrogativas comprendidas en el catálogo de derechos reconocidos tanto en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, así como las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá

⁸ Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

⁹ Sentencia dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 293/2011, resuelta en sesión de 13 de septiembre de 2013, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de la Larrea, p. 32.

suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

Además, al ser los derechos humanos el parámetro de validez del resto de las disposiciones del orden jurídico mexicano, encuentran su origen o reconocimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales. En ese orden de ideas, se puede concluir, en primer lugar, que la supremacía constitucional se predica de todos los derechos humanos incorporados al ordenamiento mexicano, en tanto forman parte de un mismo catálogo o conjunto normativo.¹⁰

En ese entendido, ya que la Constitución establece que todas las personas son titulares de los derechos que ella misma establece y reconoce, por cuanto hace a los derechos en los instrumentos internacionales sobre la materia, ese Tribunal Supremo, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, sostuvo que los derechos humanos de fuente internacional se encuentran incorporados a nuestro orden jurídico, siempre y cuando lo anterior no se traduzca en un detrimento al contenido y alcance de los derechos previamente reconocidos e integrantes del parámetro de control de regularidad constitucional, es decir, no deben menoscabar el catálogo constitucional de derechos humanos.¹¹

En efecto, acorde con lo sostenido por el Tribunal en Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en su jurisprudencia, las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se integran al catálogo de derechos que funciona como el parámetro de regularidad constitucional.¹²

En suma, la Constitución es la norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que implica que el resto de las normas jurídicas **deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material**, en el entendido de que en ese conjunto

¹⁰*Ibidem*, p. 48.

¹¹*Ibidem*, pp. 48 a 51.

¹² Tesis de jurisprudencia 1a./J. 29/2015 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Materia Constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p. 240, del rubro: **“DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA.”**;

de normas sobre las cuales se predica dicha supremacía se incluye a aquellas disposiciones que reconocen derechos humanos, siendo este el parámetro de control de regularidad constitucional que condiciona la validez de las demás normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano¹³.

B. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en el artículo 14 en relación con el 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal. Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.¹⁴

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

De una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan el derecho de seguridad jurídica y el principio

¹³ Cfr. Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202, de rubro: ***“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.”***

¹⁴ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

de legalidad de las personas, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este orden de ideas, no puede afectarse la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma. De otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Apuntado lo anterior, es posible señalar que existen ciertos escenarios o supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- 1) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- 2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- 3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, pues precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

Así, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

De esta manera, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, de tal suerte que éste se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Ley Fundamental.

Hasta lo aquí expuesto, es dable sostener que el derecho de seguridad jurídica y legalidad garantiza a los gobernados que las autoridades solo están habilitadas para actuar en determinado sentido a partir de disposiciones jurídicas claras y precisas, de manera que la autoridad no incurra en arbitrariedades.

C. Inconstitucionalidad de los artículos impugnados

A la luz de lo previamente expuesto, en este apartado se desarrollarán las razones por las que –a consideración de esta Comisión accionante– los diversos artículos combatidos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, podrían resultar transgresores de la Constitución Federal.

Dichas disposiciones se introdujeron al sistema normativo de la entidad tras la publicación del 12 de agosto de 2025 del Decreto Número 134, por el que se expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, con el propósito de ajustar su orden interno a los cambios constitucionales históricos devenidos tras la publicación del 15 de septiembre de 2024 en el Diario Oficial de la Federación, del diverso *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 en nuestro país.

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 a las entidades federativas por el Poder Reformador de la Constitución en el artículo transitorio octavo del Decreto de Reforma, 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 locales¹⁵.

Ante ese panorama, esta Comisión Nacional entiende el contexto normativo que dio origen al Decreto Número 134 publicado el 12 de agosto de 2025 en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, consistente en homogenizar el orden jurídico de dicha entidad federativa 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.

Precisamente por lo anterior, es que esta Comisión Nacional somete a escrutinio constitucional las normas impugnadas, pues al ser la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el ordenamiento que funda todo el sistema jurídico nacional, ello implica necesariamente que todas las disposiciones deben guardar conformidad con ella, pues de lo contrario serán inválidas por contravenir el texto fundamental. Esto significa que, ante la existencia de cualquier contradicción entre una norma de rango inferior al texto constitucional, debe prevalecer lo previsto en la Ley Fundamental.

Partiendo de lo anterior, la Constitución General define, por voluntad del pueblo mexicano, que la forma de Estado y gobierno que se erige en nuestro país es de una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de

¹⁵ “**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 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.”

México, unidos en una federación establecida según los principios de esa Ley Fundamental¹⁶.

Asimismo, la Constitución Federal establece que la soberanía se ejercerá por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Por tanto, la Norma Fundamental, entendida como el texto supremo que rige en nuestro país, establece que es voluntad de las y los mexicanos constituirse como una república federal integrada por estados libres y soberanos; que el ejercicio del poder público se divide –esencialmente– en el legislativo, ejecutivo y judicial, tanto a nivel federal, como en las entidades federativas, y que es la propia Constitución el ordenamiento que **establece las bases y principios que regularán el ejercicio del poder público** a través de los referidos poderes atendiendo a la función constitucional que les fue conferida, por lo que si bien las entidades federativas gozan de libertad para regular lo concerniente a su régimen interior, lo cierto es que se encuentran obligadas a que dicha regulación sea conforme al pacto federal.

En concreto, la Constitución General establece las **bases constitucionales** que regirán a cada uno de esos poderes, a saber:

- **A nivel Federal:** lo relativo al Poder Legislativo se regula en los artículos 50 a 79; lo concerniente al Poder Ejecutivo en los artículos 80 a 93; finalmente, lo relacionado con el Poder Judicial en los artículos 94 al 107.
- **A nivel estatal o local:** el artículo 116 dispone que 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. Asimismo, establece que los poderes de los Estados se

¹⁶ “Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las normas previstas en las fracciones I (Poder Ejecutivo), II (Poder Legislativo) y III (Poder Judicial) del aludido numeral.

- **A nivel municipal**: el artículo 115 prevé que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases ahí previstas.
- Con relación a la Ciudad de México, el artículo 122 dispone que es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa; particularmente, en su apartado A, prevé que el gobierno 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 Constitución General y a las bases ahí reguladas.

Las previsiones anteriores deben observarse tanto a nivel Federal como local, pues conforman la estructura política sobre la cual se ejerce el poder público del Estado mexicano. Es por esa razón que, aun cuando el Constituyente reconoció que a nivel local las constituciones de las entidades federativas organizarán sus poderes en lo que atañe a su régimen interior, lo cierto es que los Estados y la Ciudad de México están obligados a respetar el pacto federal, al ser parte de este.

Dicho lo anterior, lo que interesa analizar en el presente asunto es la regulación constitucional del Poder Judicial de las entidades federativas, siendo el parámetro de validez las previsiones contenidas en la fracción III del artículo 116 de la Constitución General.

Sobre esa cuestión, el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 únicamente preveía en sus artículos 94 lo relativo al Poder Judicial de la Federación y en el diverso 115 la forma de gobierno que adoptarían los Estados que integran la Federación, sin sentar las reglas mínimas que regirían a los Poder Judicial locales.

Fue hasta el 17 de marzo de 1987 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “*DECRETO por el que se reforman los Artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución*”

*Política de los Estados Unidos Mexicanos*¹⁷, tras el cual se incorporaron en el texto constitucional las bases para la organización y funcionamiento de los poderes judiciales de las entidades federativas, resaltando que 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.

En los trabajos legislativos que dieron lugar a la reforma constitucional de 1987, se razonó que¹⁸:

“Dado que nuestra Constitución cumple el cometido de ser el estatuto nacional de los estados que integran la federación, es necesario que nuestra norma fundamental señale las bases conforme a las cuales los poderes judiciales de los estados, deban cumplir con la relevante tarea de impartir justicia, en condiciones de calidad similar en todo el territorio nacional...”

... “las bases contienen la afirmación y los medios para lograr la independencia del poder judicial, calidad de la cual deben surgir los restantes atributos de la impartición de justicia; y deja a las constituciones y leyes locales, la regulación del poder judicial local, para que ellas establezcan las especiales características y modalidades que más se adecuen a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas de cada entidad federativa”.

De los transcrito, se puede colegir que por el momento histórico en el que fue concebida la reforma constitucional de referencia, se hizo exigible la necesidad de que fuera en la propia Constitución General donde se sentaran las bases, reglas y principios aplicables para los poderes judiciales locales, a efecto de contar con condiciones similares en todo el territorio nacional, dejando un margen de libertad configurativa a favor de las constituciones locales para que regularan los aspectos vinculados con las características y modalidades que se ajustaran a las particularidades de cada entidad.

A mayor abundamiento, en el Dictamen emitido por la Cámara de origen a cargo de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Puntos constitucionales y de asuntos relativos al Pacto Federal de la Cámara de Senadores¹⁹, se declaró que:

“De una lectura minuciosa del artículo 115, se desprende que su texto es omiso respecto al poder judicial de cada Estado, mientras que sí se le dedican varias fracciones del propio

¹⁷ Consultable en:

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_111_17mar87_ima.pdf

¹⁸ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, consultable en:

https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/111%20-%2017%20MAR%201987.pdf

¹⁹ Consultable en el siguiente enlace:

https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/111%20-%2017%20MAR%201987.pdf

precepto, tanto al órgano ejecutivo, como al órgano legislativo de cada uno de ellos. Por ello resulta adecuado y conveniente reformar la Constitución para que su normatividad se complete al otorgarle la dignidad y jerarquía que le corresponde a cada Tribunal Superior de Justicia. Explicitar su existencia en la Ley Fundamental significa subrayar la tripartita división de poderes de cada entidad federativa. Es por ello que los integrantes de las Comisiones Dictaminadoras apoyamos la procedencia de la reforma constitucional que nos ocupa”.

“La fracción III del artículo 116 constitucional contiene la referencia al poder judicial de cada Estado, es la novedosa en esta iniciativa y principia por señalar que dicho poder judicial se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones locales”.

Entonces, conforme a esos antecedentes constitucionales, se advierte que el Poder Constituyente Permanente estimó necesario subsanar la omisión respecto de la **regulación constitucional de los poderes judiciales** de las entidades federativas, en el entendido de que la Constitución General es la norma que funda el orden jurídico nacional, por lo que resultaba imperativo que en ella se previeran las bases que rigieran su actuación y conformación, a efecto de salvaguardar la función jurisdiccional en todo el territorio, dejando a salvo la potestad de los estados de reglamentar a ese poder conforme a su régimen interno, siempre en completa observancia de los principios contenidos en el artículo 116 constitucional.

Teniendo claras las principales motivaciones del Poder Reformador de la Constitución para introducir en el artículo 116 las bases para el establecimiento de los poderes judiciales locales, conviene conocer su contenido actual, al ser este **estándar de validez a la luz del cual se contrastan las normas combatidas** por esta Comisión Nacional²⁰, el cual dispone:

*“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:

I. (...)

II. (...)

²⁰ El mencionado artículo constitucional ha tenido varias modificaciones trascendentales. La última de ellas fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 15 de septiembre de 2024 mediante el 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.

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

La independencia de las magistradas y los magistrados y juezas 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 su elección por voto directo y secreto de la ciudadanía; la creación de un Tribunal de Disciplina Judicial y de un órgano de administración judicial con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, conforme a las bases establecidas en esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación; así como del ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Las Magistradas y los Magistrados y las juezas y los jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a IV del párrafo segundo del artículo 97 de esta Constitución y los demás que establezcan las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados. No podrán ser Magistradas o Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de titular de Secretaría o su equivalente, Fiscal o Diputada o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la publicación de la convocatoria respectiva por el Congreso local.

Las propuestas de candidaturas y la elección de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales se realizarán 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, estableciendo 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 y los magistrados y las y los jueces durarán en el ejercicio de su encargo nueve años, 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.

Las magistradas y los magistrados y las juezas y los 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.
(...)”. *Defendemos al Pueblo*

De lo transcrito, se desprende que la Constitución Federal vigente prevé las siguientes bases para la **creación, integración y permanencia** de los poderes judiciales locales:

- Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las normas ahí previstas.

- El Poder Judicial de los Estados **se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones locales.**
- Se deberá garantizar la independencia de las personas juzgadoras en las Constituciones locales y en las leyes orgánicas respectivas.
- **Las personas juzgadoras serán electas por el voto popular de la ciudadanía.**

Las propuestas de candidaturas y la elección de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales **se realizarán conforme a las bases, procedimientos, términos, modalidades y requisitos que la Constitución Federal prevé para el Poder Judicial de la Federación** en lo que resulte aplicable, estableciendo 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.

- **Se deberá crear un Tribunal de Disciplina Judicial** y un Órgano de administración judicial con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, **conforme a las bases establecidas en esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación.**
- Se deberá garantizar el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.
- Las personas juzgadoras deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a IV del párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución General y los demás que establezcan las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados.
- No podrán ser Magistradas o Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de titular de Secretaría o su equivalente, Fiscal o Diputada o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año

previo al día de la publicación de la convocatoria respectiva por el Congreso local.

- La duración en el cargo de magistratura y de juez será de 9 años, 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.
- Las magistradas y los magistrados y las juezas y los 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.

Las reglas y principios enunciados –establecidos en el artículo 116, fracción III, de la Norma Fundamental– instauran **los cimientos a partir de los cuales los estados integrantes de la Federación crean y regulan sus poderes judiciales**, al tratarse de mandatos dotados de **supremacía constitucional**, en tanto que buscan mantener uniformidad en toda la nación respecto de las bases elementales del ejercicio de la función jurisdiccional, y por ningún motivo pueden ser inobservadas o alteradas, pues esa situación contravendría el pacto federal.

En este punto es importante destacar que el principio de supremacía constitucional no solo garantiza la persistencia del orden formativo del poder público y de las condiciones de su ejercicio, sino también el respeto de los derechos humanos que se reconocen en nuestro país en la Ley Fundamental, que en conjunto limitan el ejercicio del poder soberano.

Es por tal motivo que cualquier disposición o acto que atente contra los derechos humanos, principios y mandatos previstos a nivel constitucional constituye por sí mismo un riesgo en la persistencia del Estado, de ahí que el principio de legalidad se constituya no sólo como una garantía de seguridad jurídica que permite a los gobernados evitar el abuso de la autoridad en el ejercicio del poder, sino, además, *"es la fórmula de la dirección que el pueblo de un Estado, a través de sus representantes, puede imponer a los órganos públicos"*²¹.

²¹ Sentencia dictada en el amparo en revisión 964/2015, resuelto por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 4 de mayo de 2016, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

La entonces Segunda Sala de ese Alto Tribunal definió que el principio de legalidad se proyecta en dos vertientes:

1. el hecho de obtener la sumisión de todos los actos estatales al conjunto de la normatividad vigente; y
2. el sometimiento de todos los actos singulares y concretos a un régimen estricto de seguridad jurídica²².

Por ello –sostiene– *“es válido afirmar que el principio de legalidad puede ser entendido como la cualidad de lo que es conforme al Derecho. La legalidad expresa así la conformidad al Derecho y es sinónimo de regularidad jurídica”*. Por ende, los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica se respetan por el legislador cuando se respetan las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido²³.

A causa de lo anterior, cualquier norma que no se ajuste a la Norma Fundamental no solo atenta contra el principio de supremacía, sino también contra el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, debido a que rompe con la regularidad constitucional.

Partiendo de lo que antecede, a continuación se explica la inconstitucionalidad de los preceptos denunciados, al estimar que la designación de las presidencias del Tribunal Superior de Justicia, así como del Tribunal de Disciplina Judicial del Estado de Quintana Roo, no se ajusta a las bases constitucionales relativas a la conformación del Poder Judicial.

En concreto, se considera que el Congreso local inobservó reglas y bases previstas en la Ley Fundamental al crear los artículos 27, párrafo primero, y 153 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, principalmente aquellas contenidas en el artículo 116, fracción III, lo que constituye una trasgresión al principio de supremacía constitucional y por consecuencia, al derecho de seguridad jurídica y legalidad.

En este caso, las normas impugnadas no se consideran válidas dado que **no guardan conformidad con las bases previstas en la Constitución General de la República,**

²² *Idem.*

²³ *Idem.*

tratándose de la designación de las presidencias del Tribunal Superior de Justicia, así como del Tribunal de Disciplina Judicial del estado de Quintana Roo.

Tal como se enunció en líneas previas, el 15 de septiembre de 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *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*, el cual reestructuró completamente al Poder Judicial de la Federación, lo que incluye el procedimiento de designación de las personas juzgadoras: Ministros y Ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados y Magistradas de Circuito, jueces y juezas de Distrito, así como Magistradas y Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y las personas que integrarán el Tribunal de Disciplina Judicial del Poder Judicial de la Federación y el Órgano de Administración Judicial.

En lo que atañe a la reestructuración del Poder Judicial Federal, uno de los principales cambios fue sustituir al Consejo de la Judicatura Federal por un nuevo órgano de administración judicial para todo lo relativo a la administración de la judicatura y, por otra parte, se creó un Tribunal de Disciplina Judicial con facultades para recibir denuncias, investigar conductas presuntamente ilegales o ilícitas, y sancionar a las personas servidoras públicas del Poder Judicial que no cumplan la Constitución y las leyes.

Estos cambios al sistema de justicia no se agotaron al ámbito federal, sino que, por disposición expresa del artículo octavo transitorio del Decreto ya mencionado, las entidades federativas tienen la obligación de realizar las adecuaciones a sus constitucionales locales, en materia de reforma a sus poderes judiciales para ser conforme con la Constitución General.

Lo anterior encuentra justificación en los trabajos legislativos, cuando se afirmó en el Dictamen emitido por la comisión legislativa competente de la Cámara de Origen que *“Las notas federalistas de la propuesta radican en que el esquema descrito se replica -al reformar los Artículos 116 y 122- en las entidades federativas del país, incluida la Ciudad de México.”*²⁴

²⁴ Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de 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, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, disponible en el siguiente enlace:

<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/66/2024/sep/20240903-V.pdf>

Por tanto, como se desprender del referido Dictamen, se estimó pertinente realizar adecuaciones a diversas partes de los artículos 116 y 122 constitucionales “con el propósito de homologar las disposiciones relativas a la creación de órganos de administración y Tribunales de Disciplina Judicial locales; la votación por voto secreto de magistrados y jueces locales; el procedimiento de elección, y la creación de mecanismos de selección y evaluación de candidaturas; los requisitos de elegibilidad; el periodo de duración del encargo, entre otras reglas aplicables al Poder Judicial Federal que deberán replicarse para los Poderes Judiciales locales” (énfasis añadido).

Atento a esas consideraciones, esta Comisión Nacional advierte que el Poder Reformador de la Constitución previó la existencia de poderes judiciales de las entidades federativas equiparados al modelo federal, lo que significa que los congresos estatales y de la Ciudad de México tiene un margen de libertad de configuración legislativa acotado para organizar sus respectivos órganos judiciales.

Por tanto, en los artículos 116 y 122 de la Constitución General se establecen las reglas aplicables a los poderes judiciales locales que son conformes con aquellas que organizan al Poder Judicial de la Federación, por lo que a la luz de este último deben confrontarse los diseños normativos de las entidades federativas.

Dicho lo anterior, se precisa que el presente apartado se destina únicamente a determinar si el Congreso local, al regular la forma en la que se elegirá a las presidencias del Tribunal de Disciplina Judicial y del Tribunal Superior de Justicia locales, se alejó o no de las bases determinadas por el Poder Reformador de la Constitución Federal en esa materia.

Para ello, es pertinente reproducir textualmente el contenido de los artículos que se estiman inconstitucionales:

“Artículo 27. La persona titular de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia será elegida de entre sus integrantes, por mayoría de votos en escrutinio secreto, en la primera sesión del Pleno que se celebre en el mes de agosto del año correspondiente.
(...)”

“Artículo 153. La persona titular de la presidencia será elegida de entre las personas magistradas del Tribunal de Disciplina Judicial en el mes de agosto del año correspondiente. Iniciará sus funciones el primer día del mes de septiembre siguiente a la elección.”

Tal como podemos constatar, el Congreso local de manera general dispuso que **las presidencias del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Disciplina Judicial serán elegidas de entre sus integrantes**, lo cual significa que las personas magistradas que conforman esos órganos jurisdiccionales serán las que elegirán a la persona titular. En el caso del Tribunal Superior de Justicia la elección se llevará a cabo en la primera sesión del Pleno, en escrutinio secreto y por mayoría de votos.

Al respecto, se considera que dicha regulación se aleja tanto de la *ratio* de la reforma constitucional en materia del Poder Judicial que redefinió la forma en la que se designarán las presidencias de los órganos jurisdiccionales, así como de las bases constitucionales aplicables para el establecimiento del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Disciplina Judicial, tal como se desarrolla a continuación.

Respecto del Tribunal Superior de Justicia de las entidades federativas, es cierto que la Norma Fundamental no hace referencia expresa sobre el mecanismo de designación de su presidencia, pero para conocer los cánones constitucionales a los que se sujeta tal cuestión, debe atenderse al diseño normativo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que ambos constituyen el máximo órgano jurisdiccional en su respectivo ámbito de competencia (federal o local).

De esta manera, para conocer cuál fue la previsión que sobre la materia vislumbró el órgano reformador de la Constitución para la designación de la presidencia del Alto Tribunal del país, debemos remitirnos a lo dispuesto en que el artículo 94, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, según el cual aquella **se renovará cada dos años de manera rotatoria en función del número de votos que obtenga cada candidatura en la elección respectiva, correspondiendo la presidencia a quienes alcancen mayor votación**²⁵.

Por otra parte, en lo que concierne a la creación de un **Tribunal de Disciplina Judicial a nivel local**, por disposición expresa del segundo párrafo de la fracción III del artículo 116 constitucional, este debe ser **conforme a las bases establecidas en la propia Constitución para el Poder Judicial de la Federación**, lo que vuelve

²⁵ Esta cláusula fue agregada a nuestro orden normativo con el Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el DOF el 15 de septiembre de 2024 en materia del Poder Judicial, por lo que se trata de la regla que debe aplicarse por sobre aquella dispuesta en el párrafo sexto del diverso artículo 97, que no fue reformado y que no responde a los cambios constitucionales introducidos.

imperativo conocer cuál es la regulación específica sobre el tema que nos ocupa en el texto fundamental.

Al respecto, en el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se definen las bases de conformación del Tribunal de Disciplina del Poder Judicial de la Federación, entre las que se destacan:

- Se integrará por cinco personas electas por la ciudadanía a nivel nacional, conforme al procedimiento establecido en el artículo 96 de la propia Constitución Federal.
- Para ser elegibles, las Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de la Constitución Federal y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades.

Durarán 6 años en su encargo, serán sustituidos de manera escalonada y **no podrán ser electos para un nuevo periodo.**

- **Cada dos años se renovará la presidencia del Tribunal de manera rotatoria en función del número de votos que obtenga cada candidatura en la elección respectiva, correspondiendo la presidencia a quienes alcancen mayor votación.**
- Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal de Disciplina ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de la Constitución General.

Como podemos constatar, el Poder Reformador estableció como **regla constitucional** que las presidencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal de Disciplina Judicial Federal se **renovarán de manera rotatoria en función del número de votos que obtenga cada candidatura en la elección respectiva, correspondiendo la presidencia a quienes alcancen mayor votación.**

Lo anterior guarda congruencia con una de las razones que motivaron la reforma constitucional al Poder Judicial, pues en la exposición de motivos de mérito, se

expuso que el objetivo principal para su implementación fue permitir que la ciudadanía pudiera participar activamente en los procesos de elección “con el propósito de que sus integrantes sean responsables de las decisiones que adopten frente a la sociedad y que sean sensibles a las problemáticas que aquejan a la ciudadanía, representando la pluralidad cultural, social e ideológica que conforman la nación para contar con un poder del Estado que constituya un pluralismo jurídico abierto, transparente, participativo, gratuito y con auténtica vocación de servicio público” y “con ello fortalecer el Poder Judicial a través de la legitimidad emanada del poder popular”.

De ahí que el Constituyente Permanente haya previsto un **sistema homólogo de elección de las presidencias** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal de Disciplina Judicial, cuyo punto en común radica en que **se designará como persona presidenta de esos órganos judiciales a la que obtenga más votos en el proceso de elección respectivo**, misma que se rotará al término de los 2 años en el cargo entre los siguientes miembros que **obtuvieron más votos**.

Para mayor precisión, enseguida se transcriben las disposiciones constitucionales en donde se contempla dicho sistema de elección:

➤ Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“Artículo 94. (...)
(...)”

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de nueve integrantes, Ministras y Ministros, y funcionará en Pleno. Su presidencia se renovará cada dos años de manera rotatoria en función del número de votos que obtenga cada candidatura en la elección respectiva, correspondiendo la presidencia a quienes alcancen mayor votación.

(...)” *Defendemos al Pueblo*

➤ Presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

“Artículo 99. (...).

(...)”

La Sala Superior se integrará por siete Magistradas y Magistrados Electorales. Cada dos años se renovará la presidencia del Tribunal de manera rotatoria en función del número

de votos que obtenga cada candidatura en la elección respectiva, correspondiendo la presidencia a quienes alcancen mayor votación."

➤ Presidencia del Tribunal de Disciplina Judicial:

"Artículo 100. (...)
(...)"

Para ser elegibles, las Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades. Durarán seis años en su encargo, serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser electos para un nuevo periodo. Cada dos años se renovará la presidencia del Tribunal de manera rotatoria en función del número de votos que obtenga cada candidatura en la elección respectiva, correspondiendo la presidencia a quienes alcancen mayor votación.
(...)"

Lo anterior refleja a la importancia asignada al voto ciudadano y al principio de mayoría simple o relativa, que determina no solo quiénes integran los órganos jurisdiccionales, sino también sobre quiénes recae la presidencia de los tribunales.

Con todo lo hasta aquí expuesto se advierte:

- **Primero**, que la Constitución General –en sus artículos 94, párrafo tercero, 100, párrafo tercero, y 116, fracción III– prescribe que los Estados federados deben instaurar sus poderes judiciales respetando las bases constitucionales establecidas, de manera que resulten armónicos y homogéneos con el diseño del Poder Judicial Federal.
- **Segundo**, una de esas bases definidas desde el texto constitucional es el **mecanismo de designación** de las presidencias de sus tribunales: se **renovarán de manera rotatoria en función del número de votos que obtenga cada candidatura en la elección respectiva, correspondiendo la presidencia a quienes alcancen mayor votación, sin posibilidad de ser electos para un nuevo periodo.**
- **Tercero**: las legislaturas locales deben observar esa forma de designación por así prescribirlo la Ley Suprema.

En contravención a esas pautas constitucionales, el Congreso de la entidad **modificó las reglas aplicables para la designación de las presidencias de los tribunales Superior de Justicia, así como de Disciplina Judicial**, porque no se designarán según el número de votos de la ciudadanía obtenidos en el proceso electoral respectivo, sino de la siguiente manera:

- La Presidencia del **Tribunal Superior de Justicia** se elegirá por el **voto de la mayoría de los miembros del propio órgano**.
- La Presidencia del **Tribunal de Disciplina Judicial** se elige por el Pleno de ese órgano jurisdiccional.

Por tanto, es innegable que el Congreso quintanarroense **implementó un sistema de elección de las presidencias del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Disciplina Judicial no solo sin sustento constitucional, sino alejándose completamente de la *ratio* de la reforma a la Ley Suprema** en materia del Poder Judicial publicada el 15 de septiembre de 2024 en el Diario Oficial de la Federación, lo que redunda en detrimento del principio de supremacía constitucional y por consecuencia, del derecho de seguridad jurídica y legalidad.

Con base en todo lo explicado, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que los artículos 27, párrafo primero, y 153 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo inobservan las bases previstas en la Constitución General respecto a la forma en la que se deberá seleccionar a las personas que ostentarán las presidencias del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Disciplina Judicial, contraviniendo directamente el orden constitucional creado por el Constituyente Permanente, ya que no serán definidas directamente por el voto de los ciudadanos.

Es por todo lo anterior que dicha divergencia normativa atenta contra el principio de supremacía constitucional, pues contradice directamente las previsiones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre la conformación de los poderes judiciales federal y locales, dejando en incertidumbre jurídica a los quintanarroenses, ya que su Poder Judicial se aparta del diseño emanado de la voluntad popular, por lo que resulta imperioso que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez de los artículos 27, párrafo primero, y 153 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo.

Por último, no pasa desapercibido que este tema fue discutido por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación (en su anterior integración) al resolver la acción de inconstitucionalidad 44/2025 y su acumulada 45/2025 –la primera promovida por esta Comisión Nacional–, en la sesión extraordinaria celebrada el pasado 19 de agosto de 2025; sin embargo, derivado de la votación obtenida, no fue posible fijar una postura mayoritaria sobre la validez o invalidez de ese tipo de previsiones.

Como se recordará, en dicho asunto se planteó la inconstitucionalidad de varios preceptos de la Constitución Política del Estado de Yucatán, entre ellos, el artículo 70, párrafo tercero, en la porción normativa que establece que la presidencia del Tribunal de Disciplina Judicial local se elige por mayoría de votos de sus integrantes con opción a continuar por un periodo más. Aun cuando el proyecto de resolución propuso declarar la invalidez del precepto, la acción de inconstitucionalidad se desestimó porque no se reunió el número de votos necesario para ello, pero tampoco para reconocer su validez.

En esta ocasión, este Organismo Nacional somete a escrutinio constitucional las normas impugnadas, cuyo vicio es similar al reclamado en la acción de inconstitucionalidad 44/2025 y su acumulada, ya que, al no existir pronunciamiento de ese Máximo Tribunal del país sobre su conformidad o no con la Norma Suprema, se estima necesario que se analice nuevamente para que así se **definan los límites en la facultad de creación normativa de las entidades federativas en materia del poder judicial**, en este caso sobre cómo se determina a la persona que presidirá a los tribunales Superiores de Justicia y de Disciplina Judicial locales, debido a que se trata de un tema de importancia capital para el sistema constitucional que dotará de certidumbre tanto a los entes encargados de la producción normativa, así como a los gobernados, sobre las limitaciones y libertades que condicionan el establecimiento normativo de los poderes judiciales en los estados federados.

Defendemos al Pueblo

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 declarada inválida, 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.

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 de difusión de la entidad en el que consta la publicación de la norma impugnada. (Anexo dos).

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 designada como delegada 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 fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas impugnadas.

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 del concepto de invalidez planteado en la demanda.



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

CVA