

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 29 de octubre 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 diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima, expedida mediante Decreto No. 175, publicado en Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado el 29 de septiembre 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.....	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.....	6
X.	Conceptos de invalidez.....	6
	PRIMERO	6
	A. Principio de supremacía constitucional.....	7
	B. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.....	11
	C. Inconstitucionalidad del artículo impugnado	14
	SEGUNDO.....	30
	A. Transgresión al derecho de igualdad y no discriminación	31
	B. Vulneración a los principios de inamovilidad y estabilidad judiciales	47
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	54
	ANEXOS	54

M É X I C O

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.

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 de Colima.

B. Gobernadora Constitucional del Estado Libre y Soberano de Colima.

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

Artículos 20, numeral 2, y 135, numeral 1, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima, expedida mediante Decreto No. 175 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado el 29 de septiembre de 2025, los cuales se transcriben a continuación:

“Artículo 20. Presidencia del Tribunal Superior

1. (...)

2. La Presidencia del Tribunal Superior será elegida en escrutinio secreto en los primeros quince días del mes de octubre del año que corresponda, para un período de dos años contados a partir de su toma de protesta en dicho cargo; podrá ser reelecta por una sola vez de manera consecutiva y se observará el principio de paridad de género.
(...)”.

“Artículo 135. Causas de Retiro Forzoso

1. Son causas de retiro forzoso de las judicaturas y magistraturas del Tribunal Superior, las siguientes:

I. Cumplir setenta años de edad; o

II. (...)”.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 14, 16, 35, fracción II, 116, fracción III, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derecho fundamental que se estima violado.

- Derecho de seguridad jurídica.
- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Derecho a ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo.
- Principios de estabilidad e inamovilidad judicial.
- 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 Gobierno Constitucional del Estado el lunes 29 de septiembre de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 30 del mismo mes, al miércoles 29 de octubre de la presente anualidad, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

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.

M É X I C O

Defendemos al Pueblo

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 (...)."

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 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 20, numeral 2, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima establece que la presidencia del Tribunal Superior de Justicia local será elegida por el Pleno de ese órgano, lo que vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de supremacía constitucional y legalidad, debido a que no se ajusta 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 el artículo impugnado de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima se aleja 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 los principios de supremacía constitucional y de legalidad, así como del derecho a la seguridad jurídica, 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 Fundamental.

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.

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

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.

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

⁴ *Ibidem*, p. 39.

⁵ *Idem*.

⁶ *Idem*.

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:

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 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:

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

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. (...)

(...) (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 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

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.

¹⁰ *Ibidem*, p. 48.

¹¹ *Ibidem*, pp. 48 a 51.

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 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

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.”***;

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 AQUELLOS, 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.

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro, 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 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 manera que se encuentran obligados a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces, mandatos, límites y facultades que prescribe la Constitución Federal.

Adicional a lo anterior, en el Estado federal mexicano todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los Estados o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían transgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y del principio de legalidad.

Hasta lo aquí expuesto, podemos concluir 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 del artículo impugnado

A la luz de lo previamente expuesto, en este apartado se desarrollarán las razones por las que –a consideración de esta Comisión accionante– el artículo 20, numeral 2, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima, podría resultar transgresor de la Constitución Federal.

Dicha disposición se introdujo al sistema normativo de la entidad tras la publicación del 29 de septiembre de 2025 del Decreto No. 175, por el que se expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima, 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 No. 175, publicado el lunes 29 de septiembre de 2025 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado, consistente en

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.”

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 Comisión Nacional estima que el artículo cuestionado puede contener vicios de constitucionalidad, por lo que es necesario que ese Máximo Tribunal del país realice un pronunciamiento sobre su conformidad con la Norma Suprema y de esa manera, se definan los límites en la facultad de creación normativa de las entidades federativas sobre la conformación y organización de su respectivo poder judicial.

Tal como se abordó previamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento que funda todo el sistema jurídico nacional, lo que significa que el resto de las disposiciones deben guardar conformidad con ella, pues en caso contrario, resultarían inválidas por contradecir 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 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**.

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.”

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 constitucionalmente 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 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 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:

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

“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 advirtió 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 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”.

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

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. (...)

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.*

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.

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.
(...)”.*

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.

La entonces Segunda Sala de ese Alto Tribunal ha definido 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.

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.

²² *Idem*.

Por ello –sostuvo– “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 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 del precepto denunciado, al estimar que la designación de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia local 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 el artículo 20, numeral 2, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima, 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 otras palabras, se considera que la norma impugnada es transgresora del principio de supremacía constitucional, dado que **no guarda conformidad con las bases previstas en la Constitución General de la República, tratándose de la designación de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia colimense.**

En líneas previas se enunció que 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

²³ *Idem.*

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 conformes 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

Por tanto, como se desprende 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).

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>

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 la presidencia del Tribunal Superior de Justicia local se alejó o no de las bases determinadas por el Poder Reformador de la Constitución Federal en esa materia.

Para ello, es pertinente citar textualmente el contenido del artículo que se estima inconstitucional:

“Artículo 20. Presidencia del Tribunal Superior

1. (...)

2. La Presidencia del Tribunal Superior será elegida en escrutinio secreto en los primeros quince días del mes de octubre del año que corresponda, para un período de dos años contados a partir de su toma de protesta en dicho cargo; podrá ser reelecta por una sola vez de manera consecutiva y se observará el principio de paridad de género.

(...)”

Tal como podemos constatar, el Congreso local dispuso que la presidencia del Tribunal Superior de Justicia local será elegida por escrutinio secreto, durará dos años contados a partir del día de la toma de protesta y podrá ser reelecto por un periodo más, lo cual se corrobora con lo dispuesto en el artículo 68 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima²⁵.

²⁵ “Artículo 68

(...)

(...)

La Presidencia del Tribunal Superior de Justicia se renovará cada dos años, las Magistradas y Magistrados integrantes del Pleno elegirán de entre ellos y ellas a quien ocupará la Presidencia, pudiendo reelegirse.

(...)”.

Señalada la forma de elección de la Presidencia del Tribunal Superior local, ahora corresponde explicar los motivos por lo que se estima que ese sistema no es congruente con las bases previstas en la Constitución Federal.

Para ello, se precisa que en lo relativo al Tribunal Superior de Justicia de las entidades federativas, 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 **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**²⁶.

Como podemos constatar, el Poder Reformador estableció como **regla constitucional** que la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se **renovará 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,*

²⁶ 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.

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.***

(...)”

➤ 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 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.

Sobre esa base, no tiene cabida en el sistema constitucional mexicano que conforme a la legislación del estado de Colima se permita a quien presidió el Tribunal Superior de Justicia reelegirse para un periodo inmediato, porque como se acaba de explicar, la Ley Suprema es clara en determinar que: a) la presidencia de ese órgano será rotatoria y b) corresponde a quienes obtengan el mayor número de votos en la elección respectiva. De tal suerte que el orden y la designación de quienes ocuparán la presidencia son cuestiones que decide la ciudadanía con su voto.

Con todo lo hasta aquí expuesto se advierte:

- **Primero**, que la Constitución General –en sus artículos 94, párrafo tercero, 100, párrafo tercero, 116, fracción III, y 122, base A, fracción IV, – 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 la presidencia del Tribunal Superior de Justicia** porque esta no se designará según el número de votos de la ciudadanía obtenidos en el proceso electoral respectivo, sino por el **voto de la mayoría de los miembros del propio órgano**.

Por tanto, es innegable que el Congreso colimense **implementó un sistema de elección de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia 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 redundará en detrimento de los principios de supremacía constitucional y legalidad, así como del derecho de seguridad jurídica.

Con base en todo lo explicado, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el artículo 20, numeral 2, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima inobserva las bases previstas en la Constitución General respecto a la forma en la que se deberá seleccionar a la persona que ostentará la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia, contraviniendo directamente el orden constitucional creado por el Constituyente Permanente, ya que no será definida 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 colimenses, 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 del artículo 20, numeral 2, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima.

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 la norma impugnada, 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 presidencia del Tribunal Superior de Justicia, 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.

SEGUNDO. El artículo 135, numeral 1, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima establece que las personas magistradas y juzgadoras pasarán a retiro al cumplir 70 años de edad.

Se estima que esa causa de retiro es discriminatoria en tanto genera una distinción injustificada entre personas en razón de su edad y que no les permite ejercer el cargo por el tiempo en que resultaron electos por la ciudadanía.

Además, la previsión normativa es contraria al principio de inamovilidad y estabilidad judiciales que reconoce el artículo 116 constitucional, cuyo fin es generar certeza jurídica respecto del tiempo en que estarán desempeñando ese cargo; además de que el mandato -lo que incluye su temporalidad- emana de la

voluntad popular, lo que significa que debe ser cumplido a cabalidad con independencia de la edad que tenga la persona juzgadora electa.

En el presente concepto de invalidez se desarrollarán los argumentos por los cuales esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la causa de retiro forzoso relativa a cumplir 70 años de edad, que impide seguir desempeñando el cargo de magistrada, magistrado, jueza o juez en el Poder Judicial del estado de Colima, es contraria a diversos derechos y principios constitucionales.

A juicio de este Organismo Nacional, dicho supuesto resulta incompatible con el parámetro de regularidad constitucional, toda vez que coloca en un estado de desigualdad y desventaja a personas de determinada edad para desempeñar la función jurisdiccional encomendada por la ciudadanía.

Para sostener lo anterior, este concepto de invalidez se divide en dos apartados generales: en el primero nos dedicaremos a analizar la norma a la luz del derecho de igualdad, no discriminación y a ser votado; posteriormente, estudiaremos si los preceptos son respetuosos de los principios de inamovilidad y estabilidad judiciales consagrados en la Constitución Federal.

A. Transgresión al derecho de igualdad y no discriminación

Para iniciar este apartado debemos señalar que el artículo 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

Dicha disposición, además, establece la **prohibición de discriminar** en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Es así como la Ley Fundamental reconoce el principio de igualdad y no discriminación, el cual **permea todo el ordenamiento jurídico**, de tal suerte que todo

tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.²⁷

De acuerdo con esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *Litis*, salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.²⁸

Adicionalmente, conviene señalar que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros,²⁹ pues no hay que perder de vista que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de

²⁷ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

²⁸ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**"

²⁹ *Idem.*

creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.³⁰

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que garantiza que frente a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares deben recibir siempre el mismo trato; en consecuencia, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Sin embargo, el orden constitucional no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Empero, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, **es necesario que se analice si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable** o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada³¹.

Con base en lo anterior, si bien el orden constitucional admite la posibilidad de que el emisor de la norma prevea situaciones fácticas que requieren un trato diferente, cierto es que éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.³²

³⁰ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

³¹ Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”**

³² Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.”**

De esta manera, es dable afirmar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, puesto que son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación: la distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona³³.

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación³⁴.

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo³⁵.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto que no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad,

³³ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 27 *supra*.

³⁴ *Idem*.

³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición³⁶.

Ello se debe a que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.

Una vez explicado el contenido del derecho de igualdad y no discriminación, a continuación, se discernirá, en primer momento, si existe o no una distinción entre personas, por lo que en este momento es oportuno transcribir el artículo 135, numeral 1, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima cuestionado:

“Artículo 135. Causas de Retiro Forzoso

1. Son causas de retiro forzoso de las judicaturas y magistraturas del Tribunal Superior, las siguientes:

I. Cumplir setenta años de edad; o

II. (...)”

Tal como podemos advertir, la disposición establece que una persona que se desempeñe como magistrada o juzgadora deberá retirarse forzosamente del cargo cuando cumpla 70 años de edad.

A juicio de este Organismo Nacional, sí existe un supuesto de distinción, toda vez que la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima solo obliga a los servidores públicos de cierta edad a dejar su cargo.

En ese orden de ideas, es claro que el motivo de diferenciación se basa en la edad de las personas, supuesto que conforme al artículo 1º de la Constitución Federal puede encuadrarse como una **categoría sospechosa**.

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

En el entendido de que la exigencia en comento sí produce una diferenciación entre quienes tienen esa edad y entre quienes no, ya que de ello depende si continúan o no en el cargo de persona magistrada o jueza, y de que esa categorización puede considerarse como *sospechosa*, se estima oportuno analizar la constitucionalidad de la distinción mediante la aplicación de un **test de escrutinio estricto**.

Al respecto, sobre ese nivel de análisis, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la constitucionalidad de las distinciones legislativas que se apoyan en una categoría sospechosa debe analizarse a través de un escrutinio estricto, pues para estimarse constitucionales requieren de una **justificación robusta** que venza la presunción de inconstitucionalidad que las afecta³⁷.

Mediante esa metodología, podremos descubrir si lo que dispone la norma cuestionada resulta razonable o justificable en términos constitucionales. Recordemos que, conforme al parámetro de regularidad constitucional, no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues como se ha dicho, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda configura una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

Si bien la igualdad de trato implica la eliminación de distinciones o exclusiones, lo cierto es que algunas diferencias pueden ser favorecedoras y encontrarse justificadas, pero si la medida carece de razonabilidad, entonces será excluyente y, por tanto, discriminatoria.

Sentadas esas bases, con el fin de verificar si la medida legislativa de que se trata tiene un contenido prohibido de discriminación, se han establecido directrices de análisis que, en su conjunto, conforman el *test de escrutinio estricto*. A continuación, se describe cada una de las gradas de análisis que componen el referido examen, procediéndose a aplicarlo al caso concreto.

³⁷ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (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 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, de rubro: “**CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO.**”

En primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa **cumple con una finalidad imperiosa** desde el punto de vista constitucional, es decir, con un objetivo constitucionalmente importante, encaminado a proteger un mandato de rango constitucional; sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible.

En el caso concreto, la norma reclamada **no supera esta fase del escrutinio estricto**, ya que no resulta razonable que se exija forzosamente que la persona que ocupe una magistratura o se desempeñe como jueza, se deba separar del cargo invariablemente al cumplir determinada edad.

Llegado a este punto, es pertinente hacer una aclaración importante: la causa de edad de retiro forzoso de personas juzgadoras fue analizada en múltiples asuntos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se concluyó que ese tipo de medidas resultan constitucionales.

La razón por la que esta Comisión Nacional vuelve a someter a análisis el dispositivo jurídico con la misma previsión se explica por el impacto que tiene y tendrá la reforma constitucional en materia del Poder Judicial en la renovación de las personas que ejercen la función jurisdiccional, lo que sin duda supone un cambio significativo en los efectos e implicaciones de la norma como la que aquí se cuestiona.

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 15 de septiembre de 2024 significó una auténtica transformación de paradigma en la concepción que la sociedad tiene sobre la impartición de justicia y particularmente de las personas que ejercen esa función pública, en tanto que la ciudadanía interviene directamente en su elección.

Por consiguiente, la norma que se somete a conocimiento ante ese Alto Tribunal por medio del presente escrito exige un pronunciamiento que tome en cuenta el contexto constitucional actual en el que se desenvuelven los poderes judiciales y, de forma particular, las condiciones de elección de quienes ejercen esa tan importante labor.

Como se adelantó en líneas precedentes, el establecimiento del retiro forzoso de magistrados y jueces por cumplir cierta edad fue analizado por la Suprema Corte de

Justicia de la Nación en otras integraciones, concluyéndose que ese tipo de disposiciones resultaban constitucionales por esencialmente las siguientes razones³⁸:

- ✓ La edad es un dato **objetivo** que permite establecer un límite al ejercicio de una función jurisdiccional y no constituye una presunción sobre la disminución de las habilidades físicas o mentales del servidor público de que se trate.

En realidad, constituye un beneficio a favor del funcionario que, habiendo alcanzado una edad considerable, tiene derecho a un descanso por los años que ha dedicado al servicio activo.

- ✓ Se trata de una regla que es aplicable a todos los sujetos que se ubiquen en la misma circunstancia, por lo que otorga un trato igual, sin distinción alguna a los individuos que pertenecen a esa misma y determinada situación jurídica.
- ✓ La medida está estrechamente vinculada con los fines de garantizar la **estabilidad en el empleo** de los juzgadores y garantizar **el acceso igualitario a la función jurisdiccional**, es decir, **permite la renovación** del servicio público en el Poder Judicial.

Además, se afirmó que se trata de una hipótesis que opera por **ministerio de Ley**, en tanto que no se sujeta al desarrollo de un procedimiento ni queda en manos de una autoridad administrativa pronunciarse sobre su procedencia.

Tales consideraciones llevaron a ese Alto Tribunal a estimar que había razones o finalidades imperiosas de orden constitucional que justificaban la existencia de ese tipo de previsiones legales.

Aunque esa misma causa de retiro forzoso es sustancialmente idéntica a la que ahora se impugna, es indudable que existe un cambio relevante en nuestro orden constitucional que exige un replanteamiento de la postura del Máximo Tribunal, sobre si aquella hipótesis puede resultar transgresora de los derechos de las personas magistradas y juezas, particularmente a la igualdad en el acceso y permanencia en

³⁸ Por ejemplo, véanse las sentencias dictadas en la controversia constitucional 32/2007; la acción de inconstitucionalidad 128/2015, amparo en revisión 1845/2006; amparo en revisión 341/2021 y amparo en revisión 350/2023, entre otros.

el cargo, que se ve estrechamente asociada al derecho político-electoral de ser votado.

Efectivamente, uno de los cambios más trascendentales de la reforma a la Constitución Federal consistió en que se otorga a la ciudadanía la potestad de elegir mediante sufragio directo a las magistradas, magistrados, juezas y jueces de los poderes judiciales; y aparejado a lo anterior, se concede el derecho a ser votado para ocupar esos cargos, siempre que los aspirantes cumplan con los requisitos para ello.

Tal como se puede desprender de los trabajos legislativos que dieron origen a la reforma constitucional:

[la reforma] pretende dar un giro a la manera en que los jueces –los jueces en general– son elegidos, con el ánimo de que estos jueces: a. Surjan de la voluntad popular con una legitimidad democrática inmediata y directa, pero que tendrán que refrendar con su desempeño; b. Sean idóneos al cumplir con los requisitos exigidos en la propia Constitución y sus leyes; c. Abrir los procesos de designación, incluso, más allá del cerco judicial formal que comúnmente ha llevado al nepotismo y amiguismo; y, d. Cuenten con un mayor grado de independencia, al surgir, no de los compromisos de grupos de poder e interés, sino de la voluntad ciudadana, que les permita ejercer su función con justicia³⁹.

Este nuevo diseño constitucional de los poderes judiciales busca otorgarles mayor legitimidad en tanto que son elegidos por el pueblo. Por tanto, resultó indispensable modificar el mecanismo de selección de los aspirantes a desempeñar la función jurisdiccional, de manera que cualquier persona que cumpla con los requisitos fijados en el orden normativo tenga la posibilidad competir con otros candidatos para resultar electa como persona magistrada o juzgadora.

Ello contrasta con el método *cerrado* de designación que existía en México con anterioridad, en el cual, en el nombramiento de ministras, magistradas y jueces únicamente intervenían otros poderes estatales ya constituidos.

En el caso de Colima, conforme a su Constitución Política local (al ser la entidad en donde se aplica la norma impugnada) la designación de dichos cargos se llevaba a cabo de la siguiente forma:

³⁹ Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, a la Iniciativa 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, visible en el siguiente enlace: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/66/2024/sep/20240903-V.pdf>

- Para nombrar a cada magistrada y magistrado del Tribunal Superior de Justicia, la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado sometía a consideración del Congreso local a la persona propuesta, para que la aprobara o rechazara en el término de diez días hábiles. Si el Congreso no resolvía dentro de dicho plazo, se tendrían por aprobados los nombramientos.
- Si el Congreso no aprobaba dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, la persona Gobernadora realizaba un nuevo nombramiento, que surtía efectos provisionales hasta que se sometía a consideración del Congreso en el siguiente periodo ordinario.
- En dicho periodo, dentro de los primeros ocho días, el Congreso aprobaba o reprobaba el nombramiento. Si no lo aprobaba o no resolvía, la persona nombrada como provisional continuaba el encargo como definitiva.

Por tanto, el nuevo método de elección de las personas juzgadoras por sufragio universal, a raíz de la reforma constitucional de 2024, permite que cualquier persona (cumpliendo los requisitos constitucionales y legales) pueda acceder a esos tan importantes cargos públicos, aun si no tienen carrera judicial.

Es aquí cuando cobra relevancia lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual reconoce el derecho de las ciudadanas y los ciudadanos a ser votado en condiciones de paridad **para todos los cargos de elección popular**, teniendo las calidades que establezca la ley.

Es cierto que el ejercicio del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado requiere ser regulado a través de un ordenamiento, sin embargo, tales preceptos reglamentarios deben ajustarse a las bases previstas en la propia Constitución Federal y deben ser congruentes y respetuosos con el resto de los derechos humanos reconocidos, como el de igualdad, así como garantizar otros principios y valores constitucionales.

Apuntado lo anterior, recordemos que el régimen constitucional actual establece que las personas juzgadoras serán electas por las ciudadanas y ciudadanos de forma directa, como se desprende de los siguientes artículos:

- ♦ **Artículo 96:** *“Las Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistradas y Magistrados de la Sala Superior y las salas regionales del*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, Magistradas y Magistrados de Circuito y Juezas y Jueces de Distrito, serán elegidos de manera libre, directa y secreta por la ciudadanía (...)"

♦ **Artículo 116:**

Fracción 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; (...)".

♦ **Artículo 122:**

Base 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 (...)"

Como resultado, paralelo al cambio del modelo de elección de las personas juzgadoras a nivel federal y local, **se reconoció el derecho a votar** por ministras, ministros, magistradas, magistrados, juezas y jueces; así como **el derecho a ser votado** para esos cargos en condiciones de paridad e igualdad.

En ese contexto debe analizarse el artículo 135, numeral 1, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima, como pertenecientes a un sistema jurídico en el que las ciudadanas y los ciudadanos eligen directamente a las personas juezas o magistradas.

Esto por supuesto requiere una nueva reflexión sobre la pertinencia de incluir en las legislaciones de la materia medidas como la combatida, en la que se exige retirarse

forzosamente a quienes ocupan esos cargos por cumplir 70 años de edad, en esencia, porque el mecanismo de elección ha cambiado.

Ciertamente, conforme al régimen constitucional actual, solo pueden ser personas juezas o magistradas quienes –previo superar cada etapa del procedimiento de selección de candidaturas–, **resulten electas por la ciudadanía** al haber obtenido el mayor número de votos para el cargo en el que se postularon.

De tal manera que sujetar la culminación forzosa en el cargo de quien fue electo por la ciudadanía no solo impide que se manifieste la voluntad popular de que la persona jueza o magistrada electa desempeñe su cargo por el tiempo mandado, con independencia de la edad que tenga.

Además, no debe perderse de vista que la propia Constitución Federal establece que 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.

Con esa previsión, es la Ley Suprema la que define la temporalidad en que la persona magistrada **electa democráticamente** desempeñará el cargo encomendado por la ciudadanía. Así, los electores ejercen su derecho al sufragio con el conocimiento cierto de que quien resulte electo **desempeñará su función en un periodo determinado**.

A lo anterior hay que agregar que el derecho a ser votado incluye el derecho a ocupar el cargo que la propia ciudadanía le encomendó⁴⁰, lo cual resulta de suma importancia para el presente caso.

Como podemos advertir, esta nueva redefinición del Poder Judicial no solo tiene un impacto en el diseño orgánico de uno de los poderes del Estado, sino que significó el reconocimiento de la prerrogativa ciudadana de votar y ser votado para los cargos públicos a los que hemos referido.

⁴⁰ Tesis de jurisprudencia 27/2002 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, publicado en la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 26 y 27, de rubro: “**DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN.**”

Es a la luz de ese nuevo contexto y de todas las aristas que el novedoso paradigma constitucional sobre el Poder Judicial trajo consigo, que debe analizarse la causa de retiro forzoso del cargo de juez o magistrado que impone la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima, partiendo de la base de que esta reforma constitucional permite que el pueblo mexicano elija a los funcionarios encargados de impartir justicia por un tiempo determinado y cierto.

Este cambio de *situación jurídica* obliga a replantearse si son aplicables las consideraciones que en su momento sostuvieron otras integraciones del Tribunal Pleno del Máximo Tribunal del país cuando se analizó un tema similar en otros asuntos.

Como ya mencionamos, una de las razones que sustentaron la validez de las prescripciones normativas sobre una edad de retiro forzoso, recaía en que la “edad” es, precisamente, un rasgo objetivo de las personas, afirmación que en abstracto esta Comisión comparte, pero que dadas las condiciones constitucionales vigentes que hacen posible la renovación del Poder Judicial, pueden resultar perjudiciales para un determinado sector de la población.

Si todas las personas que reúnan los requisitos previstos en el orden normativo aplicable tienen derecho a contender electoralmente para ganar un cargo (magistrado o juez, en este caso) y que en términos constitucionales este derecho no está sujeto a una condición de edad, no hay razón para que se exija a la persona que lo deje anticipadamente, si es que cumple 70 años.

La llamada *democratización* del Poder Judicial busca brindar pluralidad en el acceso a ese tipo de cargo, de manera que todos los profesionistas que reúnan los requisitos puedan ser elegidos por el pueblo. Esto abre la posibilidad de que personas de todas las edades ocupen una magistratura, aun cuando no tengan carrera judicial.

Incluso, en ninguna parte de la Constitución Federal se exige tener una edad máxima para poder ser electo en algún puesto de elección popular, porque ello terminaría por discriminar a cierto sector de la población y a restringir las opciones de voto que tendrían los electores.

A lo anterior hay que agregar que en las bases constitucionales sobre la conformación de los poderes locales en las entidades federativas que establece el artículo 116 constitucional, se señala que [l]as 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, de lo que se advierte que la norma a la que remite no impone como requisito de acceso ni de permanencia para esos cargos una edad máxima.

Entonces, aunque se trata de un requisito objetivo, cierto y comprobable que de hecho aplicaría para todas las personas que ocupen el cargo que corresponda por igual, al obrar por ministerio de ley, lo cierto es que –se insiste– puede afectar de forma especial a personas adultas mayores electas como magistradas.

Si recalcamos que, en principio, todas las personas pueden ser magistradas (cumpliendo los requisitos previstos), nada impide que un adulto mayor⁴¹ contenga y resulte electo para el desempeño del cargo.

No obstante, si la edad en la que accede al cargo es cercana a los 70 años, corre el riesgo de no poder ocuparlo por el periodo de 9 años para el cual fue electo, porque conforme al artículo 135, numeral 1, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima, deberá retirarse forzosamente al cumplir esa edad.

De manera ilustrativa, imaginemos el caso de una persona que fue designada por el electorado como magistrada a los 65 años. Conforme a las disposiciones impugnadas, quien se encuentre en esa hipótesis solo podría ejercer el cargo por 5 años, dado que invariablemente llegará a la edad de 70 años, actualizando así la causa de retiro forzoso establecida.

Esta situación es problemática porque actualiza diversos escenarios de discriminación, en el entendido de que coloca a personas de determinada edad en una situación desventajosa en relación con otras personas con cargos homólogos y que fueron electas en los mismos términos que las primeras.

Cuando exploramos el alcance del derecho de igualdad y no discriminación, se dejó en claro que este conlleva obligaciones para el Estado. En concreto, en el ámbito

⁴¹ Se denomina “persona adulta mayor” a aquellas que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional; en términos de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

legislativo, exige al creador de la norma cuidar el contenido de las leyes que formula, para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.⁴²

En el caso que nos ocupa, se estima que esa situación de diferenciación injustificada es especialmente lesiva de los derechos de las personas adultas mayores a ser votadas y a ocupar el cargo para el cual fueron electas, debido a que:

- Aunque se trata de una norma que se sustenta en una razón objetiva para imponer un mandato que obliga a ciertos servidores públicos a dejar el cargo de elección popular, es evidente que se dirige hacia un conglomerado social específico, identificado por su edad.
- Esto tiene un impacto desproporcionado que redundará en perjuicio del derecho a la igualdad a ser votado como persona magistrada del Tribunal Superior local, pues:
 - A diferencia de personas de otras edades, si la persona electa jueza o magistrada está cerca de los 70 años, no podrá desempeñar el cargo por el tiempo que fue designado por la ciudadanía.
 - Igualmente, estará imposibilitada para aspirar a una reelección por tener una edad “límite” para desempeñar el cargo, derecho que sí tendrán otras personas magistradas o juezas con menor edad.

Frente a esa situación, las personas adultas mayores aspirantes a ocupar el cargo de juez o magistrado tendrán que valorar la conveniencia de contender en el proceso electoral, dado que si tienen más de 62 años no podrán concluir el mandato en el plazo correspondiente, además de que no tendrán ni la oportunidad de ser reelectas.

Es necesario resaltar que en el nuevo mecanismo de selección de personas magistradas y juezas, está implícito el **acceso igualitario a la función jurisdiccional** porque se trata de cargos de elección popular, en la que cualquier candidato puede resultar ganador, con independencia de la edad que tengan. Esto permite que exista

⁴² Véase la tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: “**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**”

pluralidad en la integración de los órganos judiciales, siendo un efecto inmediato y necesario la renovación del servicio público de ese poder estatal.

A mayor abundamiento, la decisión sobre a quién le corresponde desempeñarse como persona juzgadora, con previo conocimiento de **por cuánto tiempo** se le encomienda la función, descansa o se fundamenta en una decisión mayoritaria ciudadana de respaldar la idoneidad en el cargo de un aspirante. De esta manera, quien resulte electo, **tiene el derecho de ocupar el cargo que le fue otorgado por el pueblo en el plazo establecido** en las constituciones aplicables; mientras que los electores tienen el derecho a que su decisión sea respetada.

Por las consideraciones expuestas, se arriba a la convicción de que los criterios que anteriormente sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya no resultan aplicables ni adecuados para analizar la norma impugnada en el presente escrito, pues es innegable que el contexto normativo institucional que regía a los poderes judiciales ha cambiado sustantivamente, lo que trajo consigo el reconocimiento del derecho a votar por las personas impartidoras de justicia y a ser votado en condiciones de igualdad para el acceso a esos empleos públicos.

Consecuentemente, esta Comisión Nacional estima que la causa de retiro forzoso que prevé la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima **no cumple con una finalidad imperiosa** de orden constitucional, porque al analizarla cuidadosamente es dable concluir que no se encamina a proteger un mandato de rango constitucional, sino por el contrario, tiene la consecuencia de impedir a determinadas personas desempeñar el cargo jurisdiccional por el tiempo que resultaron electas por la voluntad popular.

Como ya se explicó, al tratarse de una causal que se actualiza por ministerio de ley, basta que la persona servidora pública llegue a esa edad para que se encuentre obligada a dejar el cargo. Esto, a diferencia del régimen jurídico anterior, ya no se encamina a garantizar la renovación de las personas juezas y magistradas en el Poder Judicial, porque ello ya se logra con el mecanismo de elección implementado por el Poder Reformador de la Constitución para el orden local y federal.

Igualmente –se insiste–, esa circunstancia coloca en mayor desventaja a determinado sector de la población que ya de por sí se encuentra en una situación vulnerable, porque las personas adultas mayores tienen menor oportunidad de ocupar el cargo de jueza o magistrada encomendado por la ciudadanía en el plazo a que se refiere la

fracción III del artículo 116 constitucional, y también, se ve restringida o incluso anulada la posibilidad de ser reelecto por una condición etaria, circunstancia en la que no se encuentran las personas más jóvenes o con menor edad.

En ese tenor, no se advierte que la distinción analizada tenga una justificación imperiosa constitucional que sostenga su validez. Por tanto, podemos afirmar que el artículo 135, numeral 1, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima, resulta discriminatorio de las personas adultas mayores, porque **no satisface ningún fin constitucionalmente imperioso ni resulta razonable**.

Dado que la norma combatida no supera ni la primera grada de escrutinio, es innecesario que se analice si está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, así como el resto de las fases que integran el examen, porque como quedó evidenciado, la medida carece de un fin legítimo ineludible.

En ese orden de ideas, se concluye que la medida adoptada en la disposición normativa en combate resulta discriminatoria pues excluye, **sin base constitucional**, a las personas adultas mayores de ocupar el cargo por el que fueron electas en el plazo establecido derivado de la edad que tienen, pese a que su mandato derivó de la voluntad popular, por lo que deben tener el mismo trato que aquellas que fueron electas en las mismas condiciones.

En suma, el artículo 135, numeral 1, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano por restringir a determinado grupo de la población la posibilidad de ejercer el cargo jurisdiccional por el que fueron electos por la ciudadanía, en igualdad de condiciones respecto de las personas con menor edad; por tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita a ese Máximo Tribunal que declare su inconstitucionalidad, por ser contrarios a los derechos fundamentales de igualdad, no discriminación y a ser votado.

B. Vulneración a los principios de inamovilidad y estabilidad judiciales

Este principio fue invocado por ese Alto Tribunal en otras integraciones para sostener la validez de la causa de retiro de forzoso de jueces y magistrados debido a la edad.

Para adentrarnos en este tema, es oportuno abundar sobre qué implica este principio constitucional específicamente aplicable a miembros del Poder Judicial. Para ello, primero debemos referir que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 17⁴³ las directrices del derecho de acceso a la justicia, principalmente, 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 a 101, 116, fracción III, y 122, base A, fracción IV, contiene los principios o garantías constitucionales de la función jurisdiccional de poderes judiciales federal y locales, respectivamente.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos expone en su artículo 8.1 el derecho de todas las personas a ser oídas con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial.⁴⁴

Del referido parámetro se puede colegir que el marco constitucional prevé que, para el efectivo respeto y garantía del acceso a la justicia, así como de la función jurisdiccional, se debe asegurar, por un lado, la existencia de: a) **tribunales competentes, independientes e imparciales**, b) procesos gratuitos con plazos y términos fijados en las leyes, c) resoluciones prontas, completas e **imparciales**; y por el otro, que el Estado garantice: 1) **la independencia de los poderes judiciales, federal y locales**, 2) **el establecimiento de la carrera judicial**; 3) el establecimiento de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Ministras o Ministros, así como de Magistradas o Magistrados; 4) el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse; y 5) **la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, lo que implica la fijación del tiempo de duración** y la posibilidad de ser reelectos al término del periodo para el que fueron designados.

⁴³ “**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. (...)”

⁴⁴ “**Artículo 8.**

1. Toda Persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. (...)”

Cabe recordar que el **derecho fundamental de acceso a la tutela jurisdiccional** ha sido entendido como el derecho público subjetivo que toda persona tiene — dentro de los plazos y términos que fijen las leyes — **para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella**, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre esas cuestiones y, en su caso, se ejecute tal decisión.⁴⁵

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 octavo del artículo 17⁴⁶ 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 en estudio **no sólo protege a los gobernados en cuando 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.⁴⁷

⁴⁵ Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2007 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, p. 124, de rubro: **"GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES."** y tesis de jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, publicado en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, p. 151, de rubro: **"DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN."**

⁴⁶ "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.
(...)"

⁴⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 106/2000 (9a.) 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 2000, p 8, del rubro: **"INAMOVILIDAD JUDICIAL. NO SOLO CONSTITUYE UN DERECHO DE SEGURIDAD O ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES QUE**

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 Convención⁴⁸.

Además, el 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**⁴⁹.

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 solo 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 indicó las notas esenciales que esa garantía 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;

HAYAN SIDO RATIFICADOS EN SU CARGO SINO, PRINCIPALMENTE, UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS”.

⁴⁸Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ríos Avalos y Otro vs. Paraguay, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 19 de agosto de 2021, párr. 85.

⁴⁹ *Ibidem*, párr. 86.

- b) que las juezas y los jueces solo 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 ley⁵⁰.

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.⁵¹

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, entre otros, en **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 periodo⁵².

Por lo que, si bien los congresos locales gozan de libertad de configuración para el establecimiento del sistema de nombramiento y ratificación de los magistrados 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

⁵⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ríos Avalos y Otro vs. Paraguay, *op. cit.*, párr. 88.

⁵¹ 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>

⁵² Tesis de jurisprudencia 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”**.

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.⁵³

Si bien la reforma constitucional publicada en el DOF el pasado 15 de septiembre de 2024 deberá motivar la realización de ciertos matices interpretativos sobre los alcances de determinados principios que rigen a la función jurisdiccional, para hacerlos armónicos con la elección popular de personas juzgadoras, cierto es que persiste el principio según el cual se garantiza la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, que comprende la determinación objetiva de su duración en las normas aplicables, esto es, que lo desempeñará en un plazo cierto y determinado, el cual comprende desde su designación (nombramiento) hasta el momento en que, conforme al párrafo quinto de la fracción III del citado precepto fundamental, llegue el término previsto en las constituciones locales⁵⁴.

En el entendido de que las personas juzgadoras serán electas por voto directo de la ciudadanía de **manera periódica** (cada vez que corresponda celebrar elecciones para tal fin, lo que impide la posibilidad de que se trate de designaciones vitalicias) el concepto de inamovilidad judicial y estabilidad en el cargo se encuentra condicionado a que:

- ✓ Se respete el periodo de 9 años que expresamente establece la Constitución Federal en la fracción III de su artículo 116.

⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ríos Avalos y Otro vs. Paraguay, *op. cit.*, párr. 89.

⁵⁴ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 82/2022 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión del 27 de abril de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

- ✓ Que ocupen el cargo en el plazo fijado constitucionalmente, de manera que solo 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.
- ✓ En todo caso, las hipótesis que se prevean en las demás normas para que las personas juzgadoras puedan ser removidas de sus puestos, siempre que respeten los parámetros señalados en la Constitución General para ser válidas, significa que observen los derechos humanos y demás previsiones y mandatos constitucionales que resulten aplicables.

Con base en lo anterior, esta Comisión Nacional estima que el artículo 135, numeral 1, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima, puede trastocar el concepto de inamovilidad judicial y estabilidad en el cargo, porque no permiten que personas de 70 años o más desempeñen la función judicial en el periodo por el que fueron elegidos por el pueblo, sin que exista –como ya se explicó en apartado anterior– una razón objetiva y realmente imperiosa para que dejen sus cargos al cumplir una edad determinada.

Es importante destacar la importancia que ahora tiene el mandato popular en la determinación de quienes se ocupan de impartir justicia en nuestro país. El nuevo mecanismo de selección de esos servidores públicos –como se ha insistido a lo largo del presente curso– promueve la pluralidad de actores que ejecutan la función judicial e impulsa la renovación periódica de sus miembros; y otorga la potestad a los ciudadanos de rechazar o apoyar a los candidatos que estime más idóneos para el desempeño del puesto, una vez evaluado el perfil profesional en cuestión.

Es así como se considera que el que la persona jueza o magistrada deje forzosamente el cargo al cumplir 70 años, no se ajusta al marco constitucional porque abre la posibilidad de que a determinadas personas adultas mayores no se les permita desempeñar la función en el plazo de 9 años que prevé la Constitución Federal por una condición etaria que no encuentra justificación válida.

Por lo anterior, se solicita a ese Alto Tribunal que analice los alcances de los principios de inamovilidad judicial y estabilidad en el cargo tomando en cuenta el nuevo diseño de elección de personas juzgadoras, a fin de que pueda determinar si el artículo impugnado de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima

es constitucionalmente admisible o, por el contrario, se aleja de ese estándar de validez.

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 las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que, de ser declaradas inválidas, 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.

En particular, esta Comisión Nacional **solicita la extensión de efectos invalidantes** a todas aquellas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima que regulan lo relativo al mecanismo de designación de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia local, por tratarse del sistema jurídico al que pertenece la norma impugnada.

De esta forma, se dotará de coherencia a las disposiciones del orden jurídico estatal, con el propósito de generar seguridad jurídica, pues de lo contrario subsistirían en el sistema normativo normas contrarias a la Constitución Política del país.

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 1º 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 Ley 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.

Defendemos al Pueblo

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 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 de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.



CVA