Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo IV
Del Poder Judicial

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Capítulo IV
Del Poder Judicial

Artículo 94 755
Comentario: Eduardo Ferrer Mac-Gregor
Luis Fernando Rentería Barragán

Artículo 95 761
Comentario: César Astudillo

Artículo 96 767
Comentario: César Astudillo

Artículo 97 773
Comentario: Hugo Alejandro Concha Cantú

Artículo 98 783
Comentario: Miguel Ángel García Olivo

Artículo 99 789
Comentario: José de Jesús Orozco Henríquez
Hiram Octavio Piña Torres

Artículo 100 803
Comentario: Hugo Alejandro Concha Cantú

Artículo 101 813
Comentario: Hugo Alejandro Concha Cantú

Artículo 102 817
Comentario: Patricia Lucila González Rodríguez

Artículo 103 827
Comentario: Héctor Fix-Zamudio
Eduardo Ferrer Mac-Gregor

Artículo 104 833
Comentario: José María Soberanes Díez

Artículo 105 839
Comentario: José María Soberanes Díez

Artículo 106 847
Comentario: Miguel Alejandro López Olvera

Artículo 107 851
Comentario: Eduardo Ferrer Mac-Gregor
Luis Fernando Rentería Barragán

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 94

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once integrantes, Ministras y Ministros, y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Plenos Regionales, de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran las servidoras y los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes y los acuerdos generales correspondientes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados de Circuito, de los Tribunales Colegiados de Apelación y de los Juzgados de Distrito.

Asimismo, mediante acuerdos generales establecerán Plenos Regionales, los cuales ejercerán jurisdicción sobre los circuitos que los propios acuerdos determinen. Las leyes establecerán su integración y funcionamiento.

La ley establecerá la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, observando el principio de paridad de género.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que competa conocer a la Corte, así como remitir asuntos a los Plenos Regionales y a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los mismos. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

Los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se substanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción.

Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

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

Ninguna persona que haya sido ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

COMENTARIO

La versión original del artículo 94 de la Constitución de 1917 tenía tres párrafos. Los actuales párrafos primero, tercero y cuarto estaban contenidos en uno solo, que se refería a la integración del Poder Judicial Federal (PJF) —integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y los "tribunales unitarios de circuito y de distrito", pues aún no se creaban los colegiados—, así como la composición (11 ministros) y celebración de sesiones de la SCJN (siempre en pleno y, excepcionalmente, en audiencias públicas). Los párrafos segundo y tercero se referían a las designaciones de los ministros: los primeros durarían dos años; los electos, al terminar el primer periodo, cuatro años y, a partir de 1923, serían inamovibles. A continuación, nos referiremos a los 15 párrafos del precepto actual y sus reformas.

I. El ejercicio del PJF, además de depositarse en la SCJN y los juzgados de distrito, en la actualidad también se deposita en los tribunales colegiados de circuito (TCC), creados en 1951, y en el Tribunal Electoral, introducido a la esfera del poder judicial en 1996, así como los plenos regionales (antes plenos de circuito) y los tribunales colegiados de apelación (antes unitarios de circuito), introducidos con la reforma de 2021.

II. En 1994, cuando se introdujo el Consejo de la Judicatura de Federal (CJF) como órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del PJF (a excepción de la SCJN), se le citó en el primer párrafo, que se refiere a los órganos en los que se deposita el "ejercicio del PJF". Esto abrió un debate acerca de su naturaleza jurídica y el alcance de sus funciones, hasta que finalmente, en 1999, se adicionó este párrafo con el objetivo de distinguirlo de los órganos del PJF que realizan funciones propiamente jurisdiccionales.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

III. En la Constitución de 1917, la SCJN estaba compuesta por 11 integrantes que sesionarían siempre en pleno. En 1928, la integración se amplió a 16 ministros, que sesionarían en pleno, y tres salas de cinco integrantes cada una; en 1934 se amplió a 21 ministros, que sesionarían en pleno, y cuatro salas de cinco ministros; en 1944 se suprimió la precisión respecto al número de salas y el número de ministros que integraría cada una, hasta que, finalmente, con la reforma de 1951, además de cinco ministros supernumerarios (los cuales "en ningún caso" integrarían el Pleno), se introdujeron por primera vez los TCC "en materia de amparo". Estas reformas, que ampliaron sucesivamente el número de integrantes de la SCJN y que concluyó con la creación de dichos tribunales, tuvieron como propósito fundamental aliviar la carga de trabajo de la SCJN y auxiliarla en "la imposible tarea" (como afirmara Emilio Rabasa) de ser la última instancia de todos los asuntos judiciales del país a través del amparo directo.

En 1967 se estableció que los ministros supernumerarios formarían parte del Pleno cuando suplieran a los numerarios y, en 1987, que se podría nombrar "hasta cinco ministros supernumerarios". Finalmente, para que la SCJN tuviera una integración similar a la de la mayoría de los tribunales constitucionales del mundo, en 1994 se redujo el número de sus integrantes y se volvió a la composición original de 11 ministros, funcionando en pleno o en salas, y se suprimió la referencia a los ministros supernumerarios.

Desde 2019, gracias a la reforma en materia de paridad de género, la Constitución se refiere a los integrantes de la SCJN como "ministras y ministros".

IV. La Constitución de 1917 estableció que las sesiones (del Pleno) de la SCJN serían públicas "excepción hecha de los casos en que la moral o el interés público así lo exigieren". Lo anterior significa que, por regla general, los integrantes de dicho Tribunal deben expresar oral y públicamente los razonamientos de sus votos y que solo podrán sesionar en privado excepcionalmente. Con la reforma de 1928, además de establecer que las sesiones de las recién creadas salas de la SCJN también serían por regla general públicas, se sustituyó la expresión "así lo exigieren" por la de "exijan que sean secretas" (en realidad, privadas). En 1967, además de situar esta cuestión en un párrafo diferente (párrafo tercero) y modificar la redacción para quedar como sobrevive al día de hoy, se agregó que la publicidad y secrecía de las sesiones dependería de "los términos que la ley disponga".

V. En la Constitución de 1917 se estableció que la ley fijaría el número y atribuciones de los tribunales y juzgados federales, así como los periodos y términos de las sesiones de la SCJN. En 1967, este deber de reglamentación pasó al párrafo cuarto, agregándose además "[l]a competencia de la Suprema Corte", "el funcionamiento del Pleno y de las salas, las atribuciones de los ministros", así como "las responsabilidades en que incurran los funcionarios y empleados" del PJF. En 1987 se suprimió la referencia a los periodos de sesiones y atribuciones de los ministros, así como la determinación del número de juzgados y tribunales y, respecto al tratamiento en materia de responsabilidades, se sustituyó la expresión "funcionarios y empleados" por la de "servidores públicos" del PJF. En 1996 se agregó la referencia actual al Tribunal Electoral y en 2021 se agregó la referencia a los plenos regionales, así como a los acuerdos generales que

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

podrán emitir, según su competencia, la SCJN, el CJF y el TEPJF, con la finalidad de precisar que dichos acuerdos también son regulaciones de actuación del PJF.

VI. Este párrafo tiene origen en la disposición constitucional de 1917, que establecía que la ley determinaría el número de tribunales federales, la cual desapareció en 1987 para establecer que, en adelante, el Pleno de la SCJN "determinar[ía] el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia" de dichos órganos, lo cual facilitó notablemente esta labor, pues antes era necesario que estas disposiciones se incorporaran formalmente a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), a través de reformas aprobadas por el Congreso de la Unión, lo que naturalmente retardaba la posibilidad de creación y distribución de los tribunales federales. En 1994, esta facultad pasó en los mismos términos al CJF; en 2013, con la reforma en materia de telecomunicaciones, se precisó entre las materias de especialización las de "radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica", y en 2021 se sustituyó la referencia a los tribunales unitarios de circuito por la de colegiados de apelación.

VII. En 2011 se adicionó este párrafo con la finalidad de introducir los plenos de circuito, órganos que se encargan de decidir las contradicciones de tesis que se generen entre los tribunales colegiados pertenecientes a una misma jurisdicción. Estos órganos fueron sustituidos en 2021 por los plenos regionales, que ejercen su jurisdicción "sobre los circuitos que los propios acuerdos determinen".

VIII. Con la reforma de 2019 se adicionó este párrafo, que, además de referir los "concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales", estableció que, para ello, deberá observarse el principio de equidad de género.

IX. En 1987 se introdujo el entonces párrafo sexto, que establece la facultad del Pleno para emitir acuerdos generales para distribuir los asuntos que competa conocer a las salas. En 1994, también a través de acuerdos, se le facultó para remitir a los TCC "aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia", facultad que volvió a ampliarse en 1999, al establecer la posibilidad de remitir también a los TCC aquellos asuntos que "conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia". Finalmente, con la reforma de 2021, se suprimieron estas condiciones de remisión de los asuntos y se estableció simplemente que "para mayor prontitud en el despacho de los mismos" se remitirían a dichos órganos, así como a los plenos regionales. Todas estas disposiciones han tenido como finalidad fortalecer paulatinamente la competencia de la SCJN para resolver asuntos de carácter estrictamente constitucional.

X. En 2011 se adicionó este párrafo (entonces noveno) con el propósito de que los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se substanciaran y resolvieran de manera prioritaria cuando alguna de las cámaras del Congreso o el ejecutivo federal justifique urgencia, atendiendo al interés social o al orden público.

XI y XII. En 1967 se introdujo el undécimo párrafo al artículo 94 (que entonces correspondía al párrafo quinto) sobre la obligatoriedad, interrupción y modificación de la jurisprudencia de los tribunales del PJF a propósito de la interpretación "de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales".

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Sin embargo, la obligatoriedad de la jurisprudencia ya existía a nivel constitucional desde 1951 en el artículo 107, fracción XIII, aunque solo respecto al juicio de amparo. En 2011 se sustituyó la referencia a "leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano" por la de "normas generales", y se agregó que la jurisprudencia sería establecida, además de los tribunales del PJF, por "los Plenos de Circuito", introducidos también con esta reforma. La referencia a los plenos de circuito, así como a la sustitución de la jurisprudencia, desaparecieron con la reforma de 2021.

También con la reforma de 2021 se introdujo el actual párrafo duodécimo, en el que se establece la obligatoriedad de las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el pleno de la SCJN, por mayoría de ocho votos, y por las salas, por mayoría de cuatro votos, para todas las autoridades jurisdiccionales del país (sin necesidad de que sean reiteradas).

XIII.- En 1928 se introdujo la garantía de remuneración a favor de los ministros de la SCJN, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, la cual impide que sea disminuida durante su encargo, y que tiene por objeto evitar una presión económica por parte de los otros poderes que pudiera menoscabar su independencia. En 1994 se estableció esta garantía también a favor de "los Consejeros de la Judicatura Federal", y en 1996 a favor de "los Magistrados Electorales".

XIV.- En la Constitución de 1917 se estableció un sistema de inamovilidad progresivo, en el que los primeros ministros que fueran designados durarían en su encargo dos años; los que fueran electos al terminar ese periodo, cuatro años, y, a partir de 1923, los ministros, magistrados y jueces federales solo podrían ser destituidos "cuando observ[aran] mala conducta y previo el juicio de responsabilidad".

En 1928 se otorgó al presidente de la República la facultad de pedir a la Cámara de Diputados el inicio del procedimiento de destitución de los jueces federales, incluyendo los ministros, "cuando observ[aran] mala conducta", de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 111, "o previo juicio de responsabilidad".

En 1934 se suprimió la inamovilidad de los jueces federales y se estableció que ministros, magistrados y jueces durarían seis años en su encargo, inamovilidad que fue restablecida con la reforma de 1944, al suprimir del ahora nuevo párrafo segundo la duración del encargo. En 1951 se suprimió de este párrafo la referencia a los magistrados de circuito y jueces de distrito y se mantuvo solo la de los ministros de la SCJN. En 1967, en el párrafo cuarto, se introdujo la referencia a que "las responsabilidades en las que incurr[ieran] los funcionarios y empleados" del PJF se regirían por la Constitución "y las leyes", excluyendo de estos supuestos de responsabilidad de fuente legal a los ministros de la SCJN (al agregar la expresión "solo podrán ser privados de sus puestos" en el último párrafo del art. 94). En 1982 se modificó todo el título cuarto de la Constitución (entonces denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos") y, en ese marco, se suprimió la destitución por "mala conducta" y se estableció la disposición actual respecto a que los ministros de la SCJN solo podrán ser privados de sus puestos "en los términos del Título Cuarto de esta Constitución".

XV.- En 1994, se agregó este párrafo (que entonces correspondía al párrafo décimo), con el que se estableció que ninguna persona que haya sido ministro podrá ser

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiere ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

BIBLIOGRAFÍA

Cossío Díaz, José Ramón; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Mejía Garza, Raúl Manuel (coords.), *La nueva Ley de Amparo*, 2a. reimp., México, Porrúa, 2016.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, 2a. reimp., Madrid, Marcial Pons-IIJ-UNAM, 2017.

Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo,* 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1999.

Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El derecho de amparo en el mundo* (coords.), México, Porrúa-IIJ-UNAM, 2005.

Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional,* México, Porrúa, 1993.

Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *Fuentes para la historia del juicio de amparo*, México, Senado de la República, 2004.

Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, IIJ-UNAM, 2002.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor
Luis Fernando Rentería Barragán

REFORMAS

1. *DOF* 20-08-1928
2. *DOF* 15-12-1934
3. *DOF* 21-09-1944
4. *DOF* 19-02-1951

   Fe de erratas *DOF* 14-03-1951
5. *DOF* 25-10-1967
6. *DOF* 28-12-1982
7. *DOF* 10-08-1987
8. *DOF* 31-12-1994
9. *DOF* 22-08-1996
10. *DOF* 11-06-1999
11. *DOF* 06-06-2011
12. *DOF* 11-06-2013
13. *DOF* 06-06-2019
14. *DOF* 11-03-2021

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 95

Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

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

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

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

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

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

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

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

COMENTARIO

Los requisitos de elegibilidad para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), estipulados en el artículo 95 constitucional, determinan las cualidades y aptitudes requeridas para acceder al órgano que interpreta en última instancia la Constitución mexicana.

Si bien es cierto que entre los requisitos de la disposición y el perfil que se busca para el encargo existen diferencias notables, no debe perderse de vista que para llegar a dicha idoneidad es necesario pasar por un filtro inicial de carácter objetivo que se asienta en el cumplimiento de dichas exigencias.

Valorados en conjunto, los requisitos constitucionales permiten un amplio abanico de posibilidades, desde reclutar a ministros con un perfil jurisdiccional, litigioso, académico o político, si se buscan salvaguardar equilibrios al interior del colegio de ministros; pero también, graduar la intensidad del régimen de incompatibilidades

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

con el objeto de privilegiar el acceso de funcionarios cercanos a la función pública o a la acción política, o establecer, por el contrario, barreras efectivas para impedir su ingreso en beneficio de la independencia de la SCJN.

Del mismo modo, acentúan o atenúan el rigor de las cualidades técnicas requeridas para el encargo, coadyuvando a determinar la autoridad y el tipo de legitimación democrática con el que se encuentran investidos tanto sus integrantes como la institución misma. Asimismo, coadyuvan a dilucidar las categorías profesionales constitucionalmente relevantes para ejercer el encargo, constatando la existencia de un único perfil habilitante o de un abanico plural de perfiles, a fin de discernir en qué medida la interpretación del texto constitucional será el resultado de la combinación de distintas ópticas, distintas culturas jurídicas o distintas sensibilidades.[1]

Visto en retrospectiva, las calidades requeridas en la reforma constitucional de 1994 lejos estuvieron de expresar la idea de Tribunal Constitucional que se buscaba construir, o de patentizar que la función de garantía que se estaba confiriendo era de una naturaleza extraordinaria, lo cual hacía necesario proyectar a jueces constitucionales altamente especializados, en donde debería tener cabida lo más selecto del constitucionalismo.

Los requisitos del artículo 95 constitucional, que en conjunción armónica determinan las condiciones de elegibilidad de los aspirantes a integrar la SCJN, pueden clasificarse en aquellos que constituyen exigencias de carácter personal, con una clara proyección en las cualidades individuales, éticas y humanas de los aspirantes, de aquellas otras de carácter técnico, vinculadas con las cualidades profesionales y las condiciones necesarias para un ejercicio imparcial e independiente del encargo.[2]

Las cualidades de naturaleza personal se encuentran estipuladas en las fracciones I, II, IV y V del artículo 95 constitucional. Los requisitos previstos en las fracciones I y V se vinculan con los conceptos de nacionalidad y residencia; la fracción II con la madurez intelectual del candidato, y la fracción IV con su autoridad moral.

El requisito de la nacionalidad encuentra sus orígenes en los documentos constitucionales históricos de México. Se halla presente en la Constitución de Cádiz y en las sucesivas constituciones del México independiente. La disposición actual tiene mucha similitud con el de la Constitución precedente de 1857 y prácticamente se encuentra inalterada desde el texto de 1917.

La intención de esta condición de elegibilidad, producto de la ideología fuertemente nacionalista que la inspira, consiste en garantizar el acceso a la más alta magistratura del país a aquellas personas que tengan la nacionalidad mexicana por nacimiento y que, adicionalmente, se encuentren en pleno goce de sus derechos y libertades.

---

1 Astudillo, César y Estrada Marún, José Antonio, *Nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el contexto de los modelos de designación en el derecho comparado*, México, Porrúa-IMDPC, 2019, pp. 130 y ss.

2 Landa las divide en condiciones de imparcialidad y especialidad, y en cualidades personales y humanas. Landa, César, "La elección del juez constitucional", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, CEPC, núm. 6, 2002, pp. 259 y ss.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

La residencia constituye una exigencia dirigida a comprobar la permanencia constante y prolongada dentro del país de quien aspire al cargo, pues se ha considerado que es un medio para afirmar la proximidad de los ministros con la realidad política y social en la que tienen que interactuar. En su concepción original en 1917, la norma exigía comprobar una residencia en el país de al menos cinco años al día de la designación. La reforma constitucional de 1994 decidió fijar la residencia efectiva en únicamente dos años.

El requisito de elegibilidad por razón de edad, estipulado en la fracción II del precepto en comento, acoge hoy en día un contenido similar al que tenía en su original de 1917. No obstante, la reforma de 1934 estableció una edad mínima de 35 años y una máxima de 65, mientras que la reforma de 1994 terminó por suprimir esta última.[3]

La exigencia de la edad suele anclarse a la idea de que las personas alcanzan la capacidad de discernimiento, su madurez y sentido de la responsabilidad de manera progresiva, y que el ejercicio de un cargo de la más alta investidura, como el que estamos describiendo, requiere de cualidades específicas entre las que destaca la plena lucidez, el equilibrio físico y mental, la experiencia, la prudencia, entre muchas otras, que únicamente se adquieren con el paso de los años. La edad de 35 años es la misma que se requiere para aspirar al cargo de presidente de la República, lo cual la enmarca dentro de lo razonable, ya que tiene la virtud de posibilitar, al mismo tiempo, la madurez física e intelectual, así como la diversidad generacional de los integrantes del colegio de ministros.

La fracción IV mantiene intacto el contenido que le fue conferido en 1917. Contempla en su interior supuestos que corresponden a distinto género, ya que, por un lado, establece la exigencia de gozar de "buena reputación", la cual únicamente se pide para los cargos de naturaleza jurisdiccional, puesto que ni para ser presidente de la República, diputado o senador se señala algo similar. Con su establecimiento, se obliga a garantizar que todos aquellos que acceden a la toga judicial de mayor trascendencia nacional cuenten con una autoridad jurídica y moral que los legitime frente al resto de los poderes públicos y, principalmente, frente a la sociedad.

Por otro lado, adicionalmente se requiere no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal por más de un año de prisión, o por delitos que lastimen seriamente la buena fama en el ámbito público. Este requisito se encuentra vinculado a aquel que estipula que los aspirantes se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

La buena reputación es una cualidad que debe presumirse mientras no exista prueba en contrario. En cambio, existen elementos fidedignos para comprobar que una persona ha sido condenada por la comisión de un delito.

Las condiciones de elegibilidad de naturaleza técnica se encuentran previstas en las fracciones III y VI, y en la parte final del propio artículo 95 constitucional. La

[3] Sobre este aspecto, Carpizo, Jorge, "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, IIJ-UNAM, Nueva Serie, año XXVIII, núm. 83, 1995, p. 811.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

primera exige contar con una carrera universitaria, la segunda señala las incompatibilidades de quien aspire al encargo, y el último párrafo del artículo refuerza lo dispuesto en el punto III, al otorgar un trato preferencial a los candidatos provenientes de la carrera judicial, o a quienes se hayan destacado en el ejercicio de la profesión jurídica.

Poseer la licenciatura en Derecho es un requisito que se encuentra contemplado desde la versión original del artículo que se comenta, el cual ha tenido dos cambios, el primero en 1934, con el que se dispuso que el título debería contar con una antigüedad mínima de 5 años, y el segundo en 1994, que prácticamente dobló dicha antigüedad a 10 años.[4]

Al incorporar una exigencia así, el orden constitucional especifica el "único" título profesional compatible con el encargo judicial más relevante, bajo la premisa de procurar que la persona propuesta se encuentre instruida en la profesión jurídica. Representa, por tanto, una exigencia coherente con las cualidades técnicas que debe tener un ministro para cumplir con el tipo de función que le confía el ordenamiento jurídico, y con la importancia de contar con una judicatura altamente especializada en el ámbito del derecho constitucional.[5]

La fracción VI contempla un esquema de incompatibilidades que tiene como propósito enunciar las responsabilidades de naturaleza política y administrativa que inhabilitan para ser sujeto de nominación al puesto de ministro. Impide, por tanto, que las propuestas hayan estado vinculadas al ejercicio de cargos políticos, ya sea por elección popular (senador, diputado federal, titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa) o por nombramiento (secretario de Estado, fiscal general de la República).

La norma ha sido sometida a tres reformas constitucionales. La primera en 2007, con la finalidad de eliminar la causa de incompatibilidad que recaía sobre los jefes de departamento administrativo. Un nuevo ajuste en 2014 modificó la nueva denominación de la institución encargada de la procuración de justicia en México, sustituyendo el término "procurador" por "fiscal" general de la República, y eliminando la parte "o de justicia del Distrito Federal". Por su parte, la de 2016, en el contexto de la reforma política de la Ciudad de México, modificó el enunciado que estipulaba el no ser "[...] ni Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal [...]" por una redacción más genérica que quedó en "[...] ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa [...]".[6]

---

4 Al respecto, Astudillo, César, "Comentario al artículo 95", en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada,* 20a. ed., México, IIJ-UNAM, 2009, t. IV, p. 33.

5 Astudillo, César, "El estatuto de los jueces constitucionales en México", en Fix-Zamudio, Héctor y Astudillo, César (coords.), *El estatuto jurídico del juez constitucional en América Latina y Europa. Libro homenaje al doctor Jorge Carpizo, a 20 años de su designación como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, IIJ-UNAM, 2013, pp. 501 y ss.

6 Silva Meza, Juan N., "Comentario al artículo 101", AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 9a. ed., México, H. Cámara de Diputados LXIII Legislatura-Cámara Senadores-SCJN-TEPJF-INE-IIJ-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2016, vol. X, pp. 202 y 203.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

El contenido de la parte final del artículo 95 se introdujo también como consecuencia de la profunda reforma de 1994, con el propósito de incorporar una especie de cláusula de preferencia dirigida a orientar la decisión del Senado y favorecer la designación de quienes se encuentren bajo las dos categorías profesionales que ahí se señalan. Esta cláusula contempla, por un lado, la predilección por todos aquellos que se hayan desempeñado en la impartición de justicia y, enseguida, por quienes se hayan distinguido dentro del ejercicio de la actividad jurídica.

La disposición busca beneficiar a juzgadores y juristas bajo la convicción de que la mejor manera de cohesionar al Poder Judicial de la Federación es mediante un esquema híbrido que garantice que los integrantes de la familia judicial puedan culminar su carrera en el máximo Tribunal y que, al mismo tiempo, permita la entrada de externos que traigan consigo una nueva óptica en la interpretación constitucional.

En este sentido, es una disposición que ejerce una influencia notable al interior del Senado de la República, a quien compete la designación de los ministros; pero constituye también un canon que despliega un efecto importante en el presidente de la República, a fin de privilegiar la selección de las candidaturas con base en el mérito profesional y la capacidad profesional, tal y como lo sugieren los estándares internacionales,[7] y reducir así su margen de discrecionalidad en la confección de las ternas, ya que la misma contiene una carga orientada a demostrar que los aspirantes que presenta ante la Cámara Alta no solo pertenecen a las dos categorías aludidas, sino que cumplen a cabalidad con exigencias adicionales que abren las puertas de la Corte a destacados miembros de la carrera judicial, de la cátedra y del foro, por citar los ámbitos profesionales más recurrentes.[8]

BIBLIOGRAFÍA

Astudillo, César y Estrada Marún, José Antonio, *Nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el contexto de los modelos de designación en el derecho comparado*, México, Porrúa-IMDPC, 2019.

Astudillo, César, "Comentario al artículo 95", en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada,* 20a. ed., México, IIJ-UNAM, 2009, t. IV.

Astudillo, César, "El estatuto de los jueces constitucionales en México", en Fix-Zamudio, Héctor y Astudillo, César (coords.), *El estatuto jurídico del juez constitucional en Améri-*

[7] Sobre este estándar internacional, acúdase a CIDH, "Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado derecho en las Américas", CIDH-OEA, 5 de diciembre de 2013, pp. 33 y ss.

[8] Este equilibrio se lograría más rápidamente si se permitiera que otros órganos o grupos organizados pudieran proponer candidaturas para conformar las ternas. Esta opinión ha sido sostenida coherentemente por Carpizo, Jorge, "Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (comps.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, IIJ-UNAM, 2007, pp. 198-200.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ca Latina y Europa. Libro homenaje al doctor Jorge Carpizo, a 20 años de su designación como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, IIJ-UNAM, 2013.

Carpizo, Jorge, "Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (comps.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, IIJ-UNAM, 2007.

Carpizo, Jorge, "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, IIJ-UNAM, año XXVIII, núm. 83, 1995.

CIDH, OEA, "Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado derecho en las Américas", CIDH-OEA, 5 de diciembre de 2013.

Landa, César, "La elección del juez constitucional", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 6, Madrid, CEPC, 2002.

Silva Meza, Juan N., "Comentario al artículo 101", AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 9a. ed., México, H. Cámara de Diputados LXIII Legislatura-Cámara Senadores-SCJN-TEPJF-INE-IIJ-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2016, vol. X.

César Astudillo

REFORMAS

1. *DOF* 15-12-1934
2. *DOF* 31-12-1994
3. *DOF* 02-08-2007
4. *DOF* 10-02-2014
5. *DOF* 29-01-2016

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 96

Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

COMENTARIO

El artículo 96 de la Constitución estipula el procedimiento a seguir para el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), lo cual convierte su contenido en una guía metodológica para el *reclutamiento* de los integrantes del cargo judicial de mayor relevancia en México.

El sistema de nombramiento adquirió una nueva trascendencia a partir de la reforma de 1994, porque desde entonces se dejaron de seleccionar a los integrantes del órgano cúspide del andamiaje jurisdiccional federal, y se comenzaron a designar jueces constitucionales dentro de una institución que desde entonces buscó afianzar su *identidad* de Tribunal Constitucional.

Valorado en su individualidad, este régimen procedimental demuestra su valía porque representa un diseño que, en el plano jurídico, supone la articulación de una cadena de actividades orientadas a transmitir certeza, fomentar apertura, garantizar pluralidad y generar transparencia en los nombramientos. Desde la perspectiva política, implica la capacidad de cooperación y entendimiento entre los principales órganos del Estado con miras a concretar acuerdos que avalen la oportuna integración del colegio de ministros, eleven el nivel de autoridad de la SCJN y fortalezcan el nivel de legitimidad de la institución y sus componentes.

El procedimiento selectivo se incardina dentro de un modelo de "acto compuesto" de designación, en virtud de que el nombramiento requiere de la participación sustantiva del poder ejecutivo y de una de las cámaras del poder legislativo: el Senado de la República.[1]

[1] Astudillo, César y Estrada Marún, José Antonio, *Nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el contexto de los modelos de designación en el derecho comparado*, México, Porrúa-IMDPC, 2019, pp. 15 y ss.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

La participación del presidente de la República y del Senado se ha venido modificando con el transcurso de los años. El texto original del precepto, en 1917, no contempló la participación del presidente, producto de una previsión constituyente, para que no se auspiciara una injerencia del ejecutivo parecida a la que se había presentado en el mandato de Porfirio Díaz. Se entiende así que la nominación de candidatos se dejara en manos de las legislaturas de los estados y que la designación definitiva correspondiera al Congreso de la Unión.[2]

Al cambiar el sistema de nombramiento en la reforma constitucional de 1928, se generó un auténtico punto de inflexión dentro de la forma de elegir a los ministros. Acogiéndose a las premisas del modelo estadounidense, que sirvió de referente, nuestro país abandonó la participación de las legislaturas estatales y confío la elección de los aspirantes al presidente de la República, al tiempo de perfilar la intervención exclusiva del Senado como órgano de designación, con lo cual el mecanismo terminó por aproximarse a sus características actuales.[3]

Dicha reforma, no obstante, produjo un reforzamiento de la intervención presidencial que se patentizó al reconocer que el Senado podría "otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros", algo que más que un auténtico poder de designación representaba una atribución para acompañar y validar la decisión presidencial.

La reforma de 1994 vino a definir con mucha mayor puntualidad el rol correspondiente a cada instancia, ya que cambió los términos del artículo 96, otorgando al Pleno del Senado la designación definitiva de los ministros, contribuyendo así al fortalecimiento de las atribuciones del cuerpo legislativo (arts. 89, frac. XVIII, y 76, frac. VIII). El cambio supuso una mayor corresponsabilidad entre los poderes públicos implicados, asignando a cada uno un papel que, a diferencia de lo que acontecía anteriormente, se encuentra mucho mejor perfilado. Confirió el poder de nominar a todos los candidatos al ejecutivo, y el de designar y nombrar formalmente a los ministros al Pleno de la Cámara Alta, de donde se desprende que, al menos en el plano formal, el papel otorgado a la representación territorial del Estado es considerablemente mayor.[4]

Derivado de lo anterior, la nominación de las candidaturas es una facultad que corresponde al presidente de la República. La reforma de 1928, sobre la estela del modelo estadounidense, estableció la nominación presidencial de carácter individual, la cual, en su carácter de candidatura única, permaneció vigente por más de seis décadas. Con la reforma de 1994, la propuesta individual se transformó en una nominación compuesta a través de la figura de la terna, propiciando que, cada vez que

---

2 Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 2002, p. 182.

3 Al respecto, Astudillo, César, "Comentario al artículo 96", en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada,* 20 ed., México, IIJ-UNAM, 2009, t. IV, pp. 51 y ss.

4 Astudillo, César, "El estatuto de los jueces constitucionales en México", en Fix-Zamudio, Héctor y Astudillo, César (coords.), *El estatuto jurídico del juez constitucional en América Latina y Europa. Libro homenaje al doctor Jorge Carpizo, a 20 años de su designación como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, IIJ-UNAM, 2013, pp. 503 y ss.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

se produzca una vacante, el presidente envíe al Senado una lista con el nombre de tres personas para que este elija y nombre a quien deberá ocupar la toga respectiva.[5]

Resulta significativo que la mecánica de las ternas no se utilizó para nombrar a los 11 ministros que integraron a la renovada SCJN en 1995. En realidad comenzó a emplearse hasta noviembre de 2003, en la designación del ministro Cossío Díaz, y es la fórmula que desde entonces ha regido el nombramiento de 13 ministros, tras la más reciente designación de la ministra Margarita Ríos Farjat.

La comparecencia de las candidaturas nominadas constituye un requisito esencial del nombramiento, incorporado por la reforma de 1994. A través de ella se buscó conferir una mayor "rigurosidad" al nombramiento, favoreciendo un entorno de mayor apertura, publicidad y transparencia, de cara a la representación popular y a la ciudadanía, para lo cual se ha previsto que el canal televisivo del Congreso transmita en vivo la comparecencia de las personas propuestas.

En 2003, 2004 y 2006, las comparecencias se desarrollaron exclusivamente ante el pleno senatorial. En los nombramientos realizados en diciembre de 2009 el formato comenzó a flexibilizarse, y se fijó una comparecencia preliminar ante las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos —primera y segunda— del Senado. En esta evolución, en 2012, 2015 y 2018, los acuerdos parlamentarios determinaron que las mismas se llevarían a cabo exclusivamente ante la Comisión de Justicia, manteniendo una presentación final ante el Pleno cameral con una duración de 20 minutos.

Para la elaboración del dictamen sobre la idoneidad de las candidaturas y la cobertura de los requisitos que impone el artículo 95 constitucional, los acuerdos parlamentarios disponen la intervención de distintas comisiones internas, particularmente de la propia Comisión de Justicia, a quien le toca revisar que las personas que han sido propuestas en la terna cumplan los requisitos previstos para el cargo, y que la documentación que los acredita se encuentre debidamente integrada.[6] El dictamen de elegibilidad deberá aprobarse y publicarse en la *Gaceta del Senado de la República* por lo menos 24 horas antes de la sesión plenaria.

El segundo párrafo del precepto que se comenta establece la posibilidad de que el Senado rechace la o las ternas propuestas por el ejecutivo. Cuando ello sucede, este tiene la facultad de remitir una nueva lista de candidatos, cuya recepción constriñe a la Cámara a pronunciarse a favor de alguna de las candidaturas, so pena de perder su facultad de designación, dado que la disposición es clara al advertir que, si la segunda terna es igualmente rechazada, ocupará la vacante quien directamente sea designado por el presidente de la República. La fórmula, como se aprecia, garantiza que el ejecutivo no renuncie de forma absoluta al control de los nombramientos.[7]

---

5 Carpizo, Jorge, "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, IIJ-UNAM, Nueva Serie, año XXVIII, núm. 83, 1995, p. 814.

6 Astudillo, César y Estrada Marún, José Antonio, *op. cit.*, pp. 239 y ss.

7 Así, Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Magaloni, Ana Laura, "La forma es fondo: cómo se nombran y deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 23, julio-diciembre de 2010, p. 37.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

No existen, sin embargo, referentes objetivos para determinar qué supuestos producen el eventual rechazo de la terna, ni lo que para efectos constitucionales significa una nueva terna. No obstante, en diciembre de 2003, las prácticas parlamentarias aportaron una definición sobre el particular, cuando por primera vez en la vida reciente de la SCJN se rechazó la terna en la que aparecía, entre otros, la entonces magistrada Luna Ramos, quien, después de ese rechazo, sería nuevamente nominada en la segunda terna enviada por el presidente Vicente Fox, en donde alcanzó la votación para acceder al ejercicio del encargo.[8]

El artículo 96, en su versión original de 1917, estipuló que la votación para perfeccionar la designación de los ministros requería de una mayoría absoluta de votos obtenida bajo escrutinio secreto. La reforma de 1994 amplió la votación de los miembros presentes del Senado, pasando de una mayoría absoluta a una calificada, lo cual, bajo el avance del pluralismo político, garantizó la apertura de un proceso de negociación entre partidos y grupos parlamentarios, y promovió la toma de amplios acuerdos políticos en beneficio de la legitimidad de los designados.

De la misma forma, en su versión de 1917, el precepto no estableció plazo alguno para concretar la designación de los ministros. La reforma de 1928 introdujo un plazo perentorio de 10 días, que posteriormente fue aumentado a 20. El contenido actual del precepto, producto de la reforma constitucional de 1994, determina que la designación de quien ha de ocupar una vacante en el colegio de ministros se realice dentro de un plazo improrrogable de 30 días, pues, de no hacerlo, el original poder de nominación presidencial podría convertirse en un posterior acto de designación, ya que en ese caso es el propio presidente quien puede determinar a la persona que dentro de la terna accederá al cargo.

La práctica parlamentaria de los nombramientos ha dispuesto que la comparecencia plenaria, la votación de los integrantes del Senado, el cómputo de los sufragios emitidos, la declaración de resultados y la toma de protesta de quien resulte designado sean actos que se realicen de manera conjunta dentro de una misma sesión plenaria del Senado de la República.[9]

De esta manera, los integrantes de la terna respectiva deben estar presentes en la sesión senatorial para desahogar inicialmente su comparecencia ante el Pleno. Terminada esta, permanecen en el recinto para atender el procedimiento de votación, el cual se realiza por medio de cédula. Cada senador recibe una papeleta en donde asienta el nombre del integrante de la terna por el que quiere votar y deposita su voto en la urna que se dispone al frente del salón de sesiones. Finalizada la votación, la Mesa Directiva ordena la realización del escrutinio y cómputo y solicita a la Secretaría que informe a la Asamblea el resultado de la votación.

---

8 Carpizo señala que lo sucedido es un elemento adicional para considerar agotado el sistema de ternas. Véase Carpizo, Jorge, "Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, IIJ-UNAM, 2007, p. 361.

9 Astudillo, César y Estrada Marún, José Antonio, *op. cit.*, pp. 256 y ss.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Una vez dado a conocer el resultado, quien o quienes hayan obtenido la mayoría calificada, en el supuesto de que existan dos vacantes, deberán concurrir al pleno a rendir la correspondiente protesta constitucional que los habilita para ejercer los derechos y obligaciones, así como las garantías que se disponen en favor de los ministros de la SCJN.

BIBLIOGRAFÍA

Astudillo, César y Estrada Marún, José Antonio, *Nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el contexto de los modelos de designación en el derecho comparado,* México, Porrúa-IMDPC, 2019.

Astudillo, César, "Comentario al artículo 96", en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 20 ed., México, IIJ-UNAM, 2009, t. IV.

Astudillo, César, "El estatuto de los jueces constitucionales en México", en Fix-Zamudio, Héctor y Astudillo, César (coords.), *El estatuto jurídico del juez constitucional en América Latina y Europa. Libro homenaje al doctor Jorge Carpizo, a 20 años de su designación como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, IIJ-UNAM, 2013.

Carpizo, Jorge, "Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, IIJ-UNAM, 2007.

Carpizo, Jorge, "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, IIJ-UNAM, Nueva Serie, año XXVIII, núm. 83, 1995.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 2002.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Magaloni, Ana Laura, "La forma es fondo: cómo se nombran y deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 23, julio-diciembre de 2010.

César Astudillo

REFORMAS

1. *DOF* 20-08-1928

2. *DOF* 31-12-1994

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 97

Las Magistradas y los Magistrados de Circuito, así como las Juezas y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezcan las disposiciones aplicables. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados, solo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

El ingreso, formación y permanencia de las Magistradas y los Magistrados de Circuito, las Juezas y los Jueces de Distrito, y demás personal de la carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, se sujetarán a la regulación establecida en las disposiciones aplicables.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a sus secretarios, secretarias y demás funcionarios y empleados. El nombramiento y remoción de las funcionarias, los funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, se realizará conforme a lo que establezcan las disposiciones aplicables.

Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.

Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma:

Presidente: "¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?"

Ministro: "Sí protesto"

Presidente: "Si no lo hiciereis así, la Nación os lo demande".

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.

COMENTARIO

El artículo 97 de la Constitución mantuvo su estructura básica desde que fue aprobado en 1917 hasta febrero de 2021, en el paquete de reformas impulsado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Arturo Zaldívar. Los cambios que había registrado hasta entonces, aunque eran pocos, resultaban

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

de enorme importancia para el funcionamiento actual del Poder Judicial Federal y habían otorgado un significado diferente a varios de sus componentes. Entre estos conviene mencionar la creación del Consejo de la Judicatura para hacerse cargo de la carrera judicial y de la disciplina de los servidores judiciales; la extensión del primer periodo de seis años para los jueces de distrito y los magistrados de circuito con la posibilidad de obtener su inamovilidad a través de la ratificación de sus nombramientos; la remoción de toda actividad de investigación de corte político por parte de la SCJN o el mecanismo de nombramiento del presidente de la Corte y la extensión de su mandato a cuatro años.

Como el Consejo de la Judicatura es creado y sus principales principios se establecen en el artículo 100, aquí vale la pena mencionar que la creación de este órgano de gobierno y administración del Poder Judicial Federal fue el elemento más importante de la reforma judicial de 1994. Con esta modificación se buscó replantear un poder judicial en el que los ministros del máximo órgano jurisdiccional, la SCJN, pudieran abocarse de manera exclusiva a sus tareas jurisdiccionales, y que todas las actividades de gobierno y administración judicial, que antes eran parte de sus funciones, fueran encargadas a un órgano *ex profeso* como el Consejo de la Judicatura. Además, la trascendental reforma de 1994 le dio un giro de extraordinaria importancia a la SCJN, redirigiendo su actividad de manera principal a recursos de control constitucional, es decir, a mecanismos que tienen por objeto la protección de la Constitución, como son el juicio de amparo (en revisión), las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Para efectos de este comentario, basta decir que el Consejo de la Judicatura se encarga de las actividades estrictamente administrativas, es decir, el manejo de recursos financieros, materiales y humanos del Poder Judicial Federal; de la carrera judicial a través de un órgano con autonomía técnica que es el Instituto de la Judicatura, para llevar a cabo los procesos de capacitación, formación y concursos para que el Consejo nombre a los funcionarios judiciales, a excepción de los que trabajan en la SCJN; de las adscripciones de los servidores judiciales, es decir, los procesos de decisión sobre el lugar donde trabajarán, tomando en cuenta sus preferencias, así como las necesidades del servicio en todos los distritos y circuitos judiciales del país; de la disciplina, llevando a cabo investigaciones y procedimientos contra las quejas que existan por la conducta y el desempeño de los servidores judiciales.

En este sentido, el artículo establecía originalmente que los magistrados de circuito y los jueces de distrito serían nombrados por la SCJN, con los requisitos que la ley establecería, y que durarían en su encargo cuatro años, sin poder ser removidos sin previo juicio de responsabilidad.

En la literatura y en el derecho comparado se pueden ver diversos sistemas de selección y nombramiento de jueces y magistrados. En primer lugar hay que mencionar al sistema de elección popular de funcionarios judiciales, el cual cuenta con una larga tradición histórica, desde los tribunos de la plebe romanos. Este sistema resurge con enorme fuerza a partir de la Revolución francesa impulsada por las nuevas ideas democráticas y, en especial, en contra del sistema de venta de cargos judiciales que imperaba en el Antiguo Régimen francés y que estuvo vigente en muchas otras

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

monarquías europeas. El sistema de elección de jueces fue establecido también, y ha permanecido, en Estados Unidos en el ámbito de algunos estados de la Unión. Se trata de un sistema que, aunque impone límites en el encargo, normalmente establece periodos de largo alcance. Este sistema es simultáneo al sistema de nombramiento de jueces federales, donde el presidente nomina y el Senado ratifica.

México estableció el sistema de elección en la Constitución de 1857 para ser desechado en 1917. La crítica principal a esta forma de nombramiento se dirige a los efectos de que genera la politización de los cargos judiciales. Los jueces y magistrados requieren conocimientos especializados y habilidades profesionales que no necesariamente se cumplen con perfiles que buscan ser populares y obtener el voto a partir de campañas políticas.

Otro sistema es el nombramiento de los jueces y magistrados por el poder ejecutivo, el cual tiene su origen en la Corona británica y es, en buena medida y por ambivalente que parezca, el hecho que originó el desarrollo del principio de independencia judicial. Muchos países han retomado este tipo de designación, como es el caso de varios estados en México, donde los poderes ejecutivos locales tienen la facultad de nombrar a los magistrados de los tribunales superiores de justicia.

Frente a este sistema, los Estados constitucionales desarrollaron como reacción un tercero: el sistema de nombramiento por el poder legislativo, que se considera un medio intermedio entre la elección democrática popular y el sistema de designación directa por parte del ejecutivo. Siendo la Legislatura o el Parlamento el espacio donde se encuentran los representantes del pueblo, su designación, de alguna manera, mitiga la politización del nombramiento, sin romper cierta vinculación democrática y, al mismo tiempo, arrebata esta importante facultad al ejecutivo para impedir que haya sumisión de los jueces a ese poder político. Nuevamente, varios estados de Estados Unidos optaron por ese sistema, como Nueva Jersey, Vermont, Rhode Island, Connecticut, Virginia y Carolina del Sur.

De manera un tanto consecuente con la existencia de los dos sistemas anteriores, se desarrolló un cuarto sistema, que combina el nombramiento de los funcionarios judiciales entre el poder ejecutivo y legislativo. Como sabemos, este es el sistema adoptado para los jueces, magistrados y ministros de la Suprema Corte en Estados Unidos, y de igual manera el adoptado por México para el nombramiento de los ministros de la SCJN con una variante a partir de 1994. En lugar de que el ejecutivo proponga un nombre para una vacante, desde entonces envía una terna al Senado para que haga la designación.

El último sistema, uno de los más conocidos, ya que existen muchos otros específicos que combinan elementos, es aquel en donde la selección y nombramientos recaen en el propio poder judicial. Se trata de un sistema que cobró fuerza bajo el argumento de proteger la independencia judicial y evitar que intereses particulares o políticos determinaran jueces a modo. No obstante, este sistema, aun con sus múltiples variantes, suele enfrentarse a la crítica que plantea que se trata de un sistema endógeno, que se cierra a los perfiles de abogados y profesionales que no pertenecen al poder judicial, y que la creación de este fenómeno endógeno lleva al nepotismo y a la

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

cerrazón. Este sistema es también adoptado por México, pero a través de la creación de un órgano especializado para llevar a cabo los procedimientos de concurso para la selección y bajo una regulación encaminada a encontrar los mejores perfiles. Además, el sistema puede enriquecerse cuando se opta por tener concursos abiertos donde perfiles profesionales que se encuentran fuera del poder judicial pueden participar.

El nombramiento de jueces y magistrados es una función de gran importancia o, como diría Mario Melgar, constituye una decisión política de la mayor relevancia para una sociedad, dada la elevada tarea que los funcionarios judiciales deben realizar, que, en suma, es la materialización de un Estado de derecho. Al contar con una buena organización judicial que contempla formas acertadas de seleccionar y nombrar a los jueces, un gobierno se legitima y logra que los conflictos de la vida social se resuelvan de manera cotidiana apegándose a las normas de convivencia.

No cabe duda de que la fuerza de un poder judicial está en razón directa a la fuerza de sus miembros, ministros, ministras, magistradas, magistrados, jueces y juezas. Un valor fundamental que se requiere para una buena administración de justicia es que se garantice la independencia judicial. Entender que la independencia judicial es un valor únicamente dirigido a la institución y no al ámbito de trabajo de cada juzgador es no entender la función judicial en su conjunto. Pero la única manera de lograr ese objetivo es dotar a los juzgadores de todo el conocimiento y habilidades necesarios para hacer su trabajo con los más altos niveles de profesionalismo y calidad.

Uno de los aspectos positivos de las recientes reformas al poder judicial es sin duda el fortalecimiento de la carrera judicial. Las reformas separan claramente el ingreso, formación y permanencia de las magistradas y magistrados y de las juezas y jueces, y el resto del personal judicial de carrera, del resto del personal y funcionarios, así como también de las secretarias, secretarios, funcionarios y empleados de la Corte. Por razones de diferente índole, aun cuando la carrera judicial debería abarcar a todo el personal judicial, en realidad se abren tres espacios distintos para el personal:

1. La carrera judicial, que se concentra en el nivel de las magistraturas, juzgadores y el personal que trabaja en los tribunales y juzgados federales en materia judicial. Por lo que toca a este importantísimo rubro, las reformas de 2021 se concentran aquí. Se crea una nueva Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación que, entre otras cosas, mejora los procedimientos de funcionamiento a través del fortalecimiento de la Escuela Federal de Formación Judicial.

2. Para el personal administrativo se deben de cumplir los requisitos y procedimientos de contratación.

3. Para el personal de la Corte, ya sea el dedicado a tareas jurisdiccionales, o bien el de apoyo administrativo, estos quedan en un espacio de insularidad, pues son de libre nombramiento y remoción por cada ministra y ministro. Esto se entiende bajo una lógica jurídica, para que las ministras y los ministros, en sentido general, no se involucren en las tareas que se encuentran estrictamente fuera de sus equipos de trabajo, es decir, en las áreas que están bajo el mando del presidente de la Corte. La situación y redes de corrupción que existieron previo a 1994 se caracterizaban justamente

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

por ser redes compuestas por personal judicial, jueces y magistrados, que respondían directamente a los ministros de la Corte que los habían designado y a los cuales obedecían incondicionalmente. No obstante, en la situación actual, esta exclusión del personal de la Corte a la carrera judicial no tiene razón de ser, y deberían seguir los mismos requisitos y procedimientos de carrera del resto del personal judicial.

En este artículo se prevén mecanismos que buscan garantizar la independencia judicial. Una es la correcta selección de estos funcionarios, para que sean quienes tengan los conocimientos, aptitudes y méritos para ocupar esas posiciones. Otro mecanismo tiene que ver con garantizar que no serán movidos de su cargo por cuestiones ajenas a su desempeño, lo que se conoce como el principio de inamovilidad judicial.

A este segundo respecto, el periodo de cuatro años en el puesto para los funcionarios judiciales que iniciaban duraría hasta 1987, año en que se extendió a seis años para después ser ratificados.

Es en 1951 cuando se reformó la Constitución para agregar la posibilidad de que los magistrados y jueces federales pudieran ser "reelectos" en sus posiciones, lo que constituye el antecedente directo de la inamovilidad. El término "reelecto" no fue quizá el más apropiado y finalmente sería cambiado a "ratificados" en la reforma de 1994. Es justamente en ese año cuando el nombramiento dejó de estar en manos de la SCJN y pasó a manos del recién creado Consejo de la Judicatura.

Con las recientes reformas aprobadas en 2021, la inamovilidad quedó como principio contundente una vez que los jueces, juezas, magistrados y magistradas hubieran sido ratificados después de seis años de servicio. Si esto ocurre, entonces no podrán ser removidos salvo si se configuran las causales dispuestas en la ley.

Aun cuando el Consejo de la Judicatura es el órgano que investiga las posibles faltas en la conducta y desempeño de los jueces y magistrados, en 2011 se agregó la posibilidad de que la SCJN solicite al Consejo de la Judicatura que averigüe la conducta de algún funcionario judicial.

Esta facultad, en términos generales, es de enorme importancia, pues se trata de un control interno del poder que tiene a su cargo la administración de justicia federal, lo que es de enorme importancia para evitar la corrupción y la impunidad de quienes detentan la delicada facultad de impartir justicia, que supone, entre otras cosas, castigar e inhibir esos fenómenos.

En la redacción original del artículo y hasta hace pocos años, a la SCJN se le encomendaban tareas muy delicadas, pero que no eran realmente funciones propias de un cuerpo de juzgadores. El artículo establecía, aún en la reforma de 1994, que la SCJN podría nombrar a alguno de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgara conveniente o lo pidiere el ejecutivo federal, alguna de las cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún estado, para que averiguara algún hecho o hechos que constituyeran una grave violación de alguna garantía individual.

Además, la SCJN estaría facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto público, pero solo en los

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

casos en los que pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harían llegar oportunamente a los órganos competentes.

Estas facultades, de enorme importancia política, establecían funciones de investigación a cargo de la Corte que la colocaban en un posicionamiento por arriba del Ministerio Público Federal o como última instancia electoral.

El tema electoral fue derogado cuando el Tribunal Electoral se consolidó como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, conforme al artículo 99 en 1996.

El tema de investigación de violaciones graves a derechos humanos se mantuvo y contó con varios casos en los que la Corte intervino y deslindó las diferentes responsabilidades cometidas por diferentes autoridades, como sucedió, entre otros, en el caso de la masacre de Aguas Blancas, en Guerrero (1996), el caso de pederastia que victimizó a la periodista Lydia Cacho (2006), o el caso de la guardería ABC (2009). Esta facultad del máximo órgano jurisdiccional generaba una tensión de enormes proporciones con otras autoridades y colocaba a la Suprema Corte en una posición con alcances políticos poco compatible con su naturaleza jurisdiccional. En la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011 se decidió derogar dicha facultad y transferirla como facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Aun cuando la reforma judicial de 1994 intentó crear un Consejo de la Judicatura que tuviera plenas facultades en las actividades de administración y gobierno de todo el Poder Judicial Federal, en 1999 se llevó a cabo una reforma para que el personal de la SCJN no fuera nombrado por el Consejo y, de esa manera, quedó establecido que sería la propia Corte la que nombraría a sus funcionarios y empleados. Como se mencionó, esta injustificada exclusión se reafirmó en las reformas de 2021, lo que genera dos efectos:

1) inhibir a que los ministros y ministras de la Corte se involucren en tareas de la Presidencia y en tareas administrativas, salvo que el presidente los invite a colaborar en alguna en específico, a cambio de otorgarles pleno mando y total discrecionalidad para nombrar y remover a sus equipos de trabajo, y
2) crear una élite de funcionarios judiciales en las ponencias de los ministros y ministras, pues son funcionarios judiciales de alto nivel que no tienen que concursar ni seguir los requisitos y procedimientos de la carrera judicial; sin embargo, suelen ser considerados para concursar y ocupar puestos de magistrados y magistradas federales.

Desde la reforma de 1994 se pactó, entre las fuerzas políticas del Congreso, que el presidente del nuevo Consejo sería el mismo que el de la Suprema Corte. Este acuerdo inhibió la idea original de crear un órgano independiente de gobierno judicial para todo el poder judicial, y aunque ello le acabó dando mucho poder al presidente de la Corte, a la SCJN se le mantuvo aparte, para evitar tensiones con los ministros, lo cuales cada cuatro años nombran al presidente, politizando, en buena medida, al máximo órgano jurisdiccional. Como resultado de lo pactado en esa refor-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ma, la Corte se mantiene con una estructura administrativa de apoyo independiente del Consejo de la Judicatura, aun cuando muchas funciones se dupliquen. Mientras que todas las actividades administrativas, de gobierno y de apoyo para magistrados y jueces dependen del Consejo de la Judicatura, algunas de esas actividades en el ámbito de la Suprema Corte de Justicia se manejan de manera independiente por los propios ministros y ministras.

Desde la redacción original del artículo, el puesto de presidente de la SCJN recae en uno de los ministros que la integran. Pero este dato no revela el enorme cambio que ha sufrido este puesto a través de los años. Por mucho tiempo se le consideraba como un puesto que tenía funciones protocolarias y de representación y, para ello, los ministros nombraban a su presidente cada año, con posibilidades de reelección. Se trataba de un puesto con cargas protocolarias y administrativas, pero con poca trascendencia. Lo importante, en todo caso, era el control que el poder ejecutivo podía tener sobre el poder judicial, pero eso se logró a partir de una reforma en 1928, promovida por Álvaro Obregón, donde se instauró el sistema de designación de ministros que llega hasta nuestros días, donde el presidente manda propuestas en ternas para cada vacante y el Senado de la República selecciona. Por ello, el presidente en turno también era un ministro que formaba parte de una Sala de la Corte y llevaba su ponencia.

Conforme el país creció, la SCJN, sus funcionarios y los asuntos que ahí se desahogaban lo hicieron también. Para 1934, una nueva reforma constitucional aumentó de 16 a 20 el número de ministros, y de tres a cuatro las salas de la Corte (civil, administrativa, penal y laboral). En la misma tendencia, en 1951 una nueva reforma aumentó de 20 a 26 la cantidad de ministros, con una Sala auxiliar más, y creó los tribunales colegiados de circuito, con tres magistrados cada uno. Ya el trabajo administrativo era de tal dimensión que la reforma estableció que el presidente de la Corte no integraría Sala y se quedaría a cargo del Pleno y de los asuntos de gestión y gobierno judicial.

De acuerdo con la reforma de 1994, el presidente de la Corte seguiría siendo nombrado por el Pleno, de entre sus miembros, pero ahora el nombramiento sería por cuatro años sin posibilidad de reelección para el periodo inmediato posterior. Esta disposición constitucional es de vital importancia para marcar límites claros a quién ocupa el cargo de la presidencia de la Corte y del Consejo de la Judicatura y evitar que, mediante la extensión en el cargo, o reelección, utilice su enorme poder de manera política intentando controlar las decisiones de los juzgadores.

Claramente, el cambio ya transparentó la relevancia del cargo, pero más aún, esta modificación tiene que ser vista junto con el nuevo papel y atribuciones que la reforma le atribuyó. El presidente de la Suprema Corte, a partir de esta reforma, se convertía en el presidente del Consejo de la Judicatura, quien, con una mayoría de miembros provenientes del propio Poder Judicial Federal, acaba controlando este órgano. De ser un puesto que revestía poca importancia, se convirtió en el más importante para la administración de justicia en México. El poder del presidente de la Corte es solo comparable al que tiene el presidente de la República: es el responsable del manejo de un presupuesto anual de alrededor de 66 mil millones de pesos (equivalente a 1.09% del total del presupuesto de egresos de la Federación); el superior jerárquico de cerca

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

de 50 mil personas, sin contar al personal jurisdiccional y de alto nivel (ponencias de ministros, juzgados, tribunales y oficinas de consejeros), así como el responsable directo, es decir, nombra y remueve según el organigrama a los titulares de 34 áreas operativas de la SCJN y de 42 áreas en el Consejo de la Judicatura Federal.

El presidente de la Corte es el actor que decide de manera directa todo lo que no es estrictamente una resolución jurisdiccional, pero también, de manera indirecta, tiene enorme peso en cuestiones jurisdiccionales. No solo tiene numerosos mecanismos para conocer el sentido de una resolución de jueces y magistrados, sino que cuenta con múltiples medios para incentivar, premiar o castigar a los servidores públicos del poder judicial. Incluso en la Corte, al ser el presidente del Pleno, tiene atribuciones para autorizar el listado de los asuntos que se discutirán y modera los debates entre los ministros. De conformidad con la reforma de 2021 al artículo 107 constitucional, ahora cuenta con la capacidad de atraer amparos directos dentro de un recurso de revisión, si el asunto reviste un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

La última parte del artículo es la que establece la obligación a todos los funcionarios judiciales de rendir protesta de cumplimiento de la Constitución. Los ministros y ministras ante el Senado de la República y las magistradas, magistrados, juezas y jueces ante la SCJN y el Consejo de la Judicatura.

BIBLIOGRAFÍA

Ansolabehere, Karina *et al., Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y completar su transformación. Una propuesta académica,* México, IIJ-UNAM, 2018.

Carrillo Flores, Antonio, *La justicia federal y la Administración pública,* México, Porrúa, 1973.

Concha Cantú, Hugo Alejandro, "El procedimiento de designación del presidente(a) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en Astudillo, César y Cossío Díaz, José Ramón (coords.), *Organización y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,* México, Tirant lo Blanch-IIJ-UNAM, 2020.

Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, IIJ-UNAM, 1996.

Fix-Fierro, Héctor, *El poder del poder judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, México, IIJ-UNAM, 2020.

Fix-Zamudio, Héctor, "Las garantías constitucionales en el derecho mexicano", *Anuario jurídico,* México, IIJ-UNAM, núms. II-IV, 1977.

Melgar Adalid, Mario, "Comentario al artículo 97", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada,* México, Porrúa, 1995.

Zaffaroni, Eugenio Raúl, "Dimensión política de un poder Judicial democrático", en Carbonell, Miguel; Fix-Fierro, Héctor y Vázquez, Rodolfo (comps.), *Jueces y derecho. Problemas contemporáneos,* México, Porrúa-UNAM, 2004.

Hugo Alejandro Concha Cantú

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

REFORMAS

1. *DOF* 20-08-1928
2. *DOF* 11-09-1940
3. *DOF* 19-02-1951
4. *DOF* 06-12-1977
5. *DOF* 28-12-1982
6. *DOF* 10-08-1987
7. *DOF* 31-12-1994
8. *DOF* 11-06-1999
9. *DOF* 13-11-2007
10. *DOF* 10-06-2011
11. *DOF* 11-03-2021

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 98

Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

Si faltare un Ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.

Las renuncias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si este las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

COMENTARIO

En el marco de las disposiciones constitucionales que regulan la organización y funcionamiento del poder judicial se encuentra el artículo 98, que en esencia establece los fundamentos operantes para los casos en los que se presenten ausencias, renuncias y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Las ausencias de los miembros de la Corte han sido contempladas en los distintos documentos a lo largo de la historia constitucional de México. La Constitución de 1824, en su artículo 135, disponía que cuando faltase algún miembro de la Corte Suprema de Justicia por imposibilidad perpetua, se reemplazaría siguiendo el procedimiento para elegir a los miembros de la Corte, previo aviso del gobierno a las legislaturas de los estados. Cabe señalar que esta Constitución establecía que el cargo para ser miembro de la Corte era perpetuo y solo cabría la remoción con arreglo en las leyes.

En los artículos 10 y 11 de la quinta ley constitucional de 1836, referente al "Poder Judicial de la República Mexicana", se estableció que cada dos años "[...] extenderán el Presidente de la República en Junta del Consejo y de Ministros, el senado y la alta Corte de Justicia, cada uno una lista de nueve individuos residentes en la capital, y con las mismas calidades que se requieren para los ministros de dicho supremo tribunal, a fin de que, como suplentes puedan cubrir las faltas de sus magistrados [...]". Estas listas pasarían a la Cámara de Diputados, de las cuales se nombraría a nueve individuos que ejercerían el cargo de suplentes.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Por su parte, la Constitución de 1857 no reguló las ausencias de los miembros de la Corte Suprema de Justicia; no obstante, su artículo 95 contempló el caso de las renuncias al señalar que el cargo en la Suprema Corte solo era renunciable por causas graves, previa calificación del Congreso o de la diputación permanente en caso de recesos parlamentarios. Tal vez la falta de regulación de las ausencias de los miembros de la Corte se debió a su proceso de integración, ya que, de acuerdo con el numeral 91, la Corte se compondría de 11 ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, por lo que de alguna forma la figura de los supernumerarios suplía a los propietarios.

La Constitución de 1917, en su texto original, establecía que la SCJN se integraría por 11 ministros y funcionaría en Tribunal Pleno; además, contempló la regulación de las ausencias y renuncias de los ministros de la Corte, al señalar que las faltas temporales que no fueran mayores a un mes no serían suplidas, siempre y cuando se reuniera el quorum, pero si este no se reunía, el Congreso nombraría un suplente por el tiempo que durara la ausencia. En caso de que la falta fuera por dos meses o más, el Congreso nombraría un ministro provisional. Para los casos en los que un ministro falleciera, renunciara o estuviera incapacitado, el Congreso celebraría una nueva elección del ministro, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución para elegirlo. Por último, cuando el Congreso no estuviera en sesiones, la Comisión Permanente designaría un ministro provisional.

El texto del artículo 98, desde la promulgación de la Constitución de 1917, ha sido reformado en cinco ocasiones, siendo ello el reflejo de los ajustes a las realidades del poder judicial en cada contexto. La primera de las reformas fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 20 de agosto de 1928 y tuvo por objeto que el Senado de la República fuera el órgano encargado de la aprobación de los nombramientos de los ministros designados de forma temporal, así como de los nuevos nombramientos por defunción, renuncia e incapacidad; es decir, la facultad de designación en estos casos se trasladó del Congreso al Senado. La segunda reforma fue publicada el 19 de febrero de 1951 y consistió en regular las ausencias menores a un mes, a través de la suplencia en la Sala de la Corte por uno de los ministros supernumerarios.

La tercera reforma al artículo en comento se publicó en el *DOF* el 25 de octubre de 1967 y se enmarcó en el contexto de una gran reforma al poder judicial, al determinarse que la Corte se integraría por 21 ministros numerarios y cinco supernumerarios, funcionando en Pleno y salas. En lo que respecta a la suplencia de ministros numerarios por sus ausencias temporales, estas serían cubiertas por los ministros supernumerarios, y si la ausencia excedía de un mes, el presidente de la República pondría a consideración del Senado o de la Comisión Permanente el nombramiento de un ministro provisional. Asimismo, en el supuesto de que el ministro faltare por defunción o por alguna causa de separación definitiva, el presidente sometería a la consideración del Senado un nuevo nombramiento. En el caso de los ministros supernumerarios, solo estarían en el cargo hasta que tomara posesión el ministro recién nombrado.

Como parte del conjunto de reformas al poder judicial, la Constitución, en su artículo 100, reguló las licencias de los ministros. Cuando estas fueran menores a

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

un mes, la Corte las aprobaría; las que fueran mayores al mes, el presidente de la República, junto con el Senado, se encargaría de aprobarlas. Ninguna licencia podría exceder el término de dos años.

El 31 de diciembre de 1994, el artículo 98 se volvió a reformar, esta vez en el contexto de una ambiciosa y transformadora reforma al poder judicial. En esta ocasión se determinó que se integraría por una Suprema Corte de Justicia; tribunales colegiados y unitarios de circuito; juzgados de distrito y un Consejo de la Judicatura Federal, este último órgano como encargado de la administración, vigilancia y disciplina del poder judicial. Con esta reforma, la Suprema Corte volvió a su forma original, integrándose de nueva cuenta por 11 ministros. En el caso de las ausencias menores a un mes y aquellas motivadas por la defunción o separación definitiva, se estableció que fueran reguladas por el artículo 98, en tanto que las renuncias y licencias por el artículo 99.

La última reforma al artículo comentado tuvo como fecha de publicación el 22 de agosto de 1996. En ella se delineó la redacción del artículo como actualmente se encuentra y se ocupó de las ausencias, renuncias y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Así, en armonía con lo establecido en la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación también regula los temas establecidos en el artículo 98. En el caso de las ausencias, el artículo 14, fracción X, de la ley señala que entre las atribuciones del presidente de la SCJN se encuentra la de comunicar al presidente de la República las ausencias definitivas de los ministros, así como de las temporales que deban ser suplidas mediante su nombramiento. Asimismo, el artículo 24 regula las suplencias para los casos en los que los ministros presidentes de salas se ausenten por periodos menores y mayores a 30 días. Por lo que respecta a las renuncias de los ministros, la ley no hace mención. Las licencias para los ministros se encuentran contempladas en el artículo 11, fracción II, al señalar que es atribución del Pleno de la Corte concederlas y, en alcance a ellas, el numeral 164 establece que en toda solicitud de licencia deberán expresarse por escrito las razones que la motivan.

Por otra parte, conforme al artículo 227 de la ley citada, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación también se constriñe a las reglas constitucionales establecidas por los artículos 98 y 99 de la Constitución para regular las renuncias, ausencias y licencias de los magistrados electorales de la Sala Superior. Cabe señalar que el inciso a) del numeral 227 sí hace mención de las renuncias, al establecer que son procedentes únicamente por causas graves y bajo la aprobación tanto de la SCJN como de la Cámara de Senadores.

Como puede apreciarse, el artículo 98 es un referente de la dinámica jurisdiccional de la Corte, pues establece los parámetros mínimos según los cuales se debe proceder en caso de ausencia de los ministros, ya sea de manera temporal o definitiva, y por las diversas razones que las motiven. Pese a las reformas que ha sufrido el artículo 98, cabe señalar que sus enunciados han sido modificados con el objetivo de adecuarse a los distintos diseños y contextos que ha experimentado la Corte y el sistema de justicia en general a lo largo del tiempo, por lo que dicho precepto guarda

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

una estrecha correlación con los artículos 94 y 96 de la misma Constitución, dado que en el primer artículo referido se establece la conformación del poder judicial y de la SCJN, mientras que en el segundo se definen los métodos de designación de los ministros de la Corte.

En esencia, se puede señalar que el artículo 98 prevé la continuidad y estabilidad del funcionamiento de la SCJN. Sus distintas modificaciones se han caracterizado por acompañar al conjunto de reformas sobre otros artículos constitucionales que han regulado la conformación y función del poder judicial en respuesta a la inercia histórica e institucional delineada por la política y las necesidades sociales en materia de justicia. El exministro José Ramón Cossío denomina a las distintas reformas constitucionales que ha tenido el poder judicial como coyunturas que han influido en la composición de la Corte y que han sido arrastradas por su contexto. Las primeras (1916-1917) se encaminaron a proteger los derechos individuales y a mantener el Estado fuera de la influencia de particulares; las segundas (1928-1944) estaban enfocadas a incorporar personas afines a los líderes del momento (Álvaro Obregón, Lázaro Cárdenas, Manuel Ávila) y a combatir el rezago jurisdiccional; las terceras modificaciones (1951-1982) se dedicaron a la dotación de cambios competenciales para abatir el rezago jurisdiccional; las cuartas reformas (1988-1999) se enfocaron en darle un nuevo entendimiento a la Constitución y dotarle de competencias a la Corte para estar en consonancia con este nuevo entendimiento.

Otras opiniones, como las de Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia, señalan que las diversas reformas a la Constitución de 1917 sobre el poder judicial apuntan a cuatro puntos coincidentes: *1)* conferir atribuciones de la Corte a los tribunales colegiados con el objeto de abatir el rezago jurisdiccional; *2)* remitir a los tribunales colegiados asuntos que no son de trascendencia por razón de cuantía y materia; *3)* el fortalecimiento del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia como órgano de gobierno y administración en su conjunto, y *4)* el fortalecimiento de garantías jurisdiccionales de los miembros del Poder Judicial de la Federación; es decir, de los medios que les permitan llevar a cabo sus tareas de manera independiente. Y en este último punto es precisamente donde encaja la evolución del artículo 98 constitucional.

Una Suprema Corte de Justicia integrada por todos sus miembros contribuye a la paz social, mediante la solución justa de las controversias que surjan entre las personas, y entre ellas y los órganos del Estado, además de garantizar que se cumpla con lo que establece el orden jurídico en el marco de la protección de los derechos fundamentales.

BIBLIOGRAFÍA

Chavarría Cedillo, Silvia, "El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y su aprobación por parte del Senado", *Revista Pluralidad y Consenso,* México, Senado de la República-LXI Legislatura, año III, núm. 20, agosto de 2012, p. 67.

Cossío Díaz, José Ramón, "La Suprema Corte y la teoría constitucional", *Cuadernos de Trabajo,* México, ITAM, núm. 11, 1999.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Lanz Cárdenas, Trinidad, "Las nuevas facultades del Senado de la República y el poder judicial", en Melgar Adalid, Mario (coord.), *Reformas al poder judicial,* México, UNAM, 1995, pp. 47-55.

Moreno Collado, Jorge, "El poder judicial en México", AA. VV., *La Constitución nos une. Apuntes y comentarios a la esencia constitucional mexicana (1917-2016),* México, Consejo Editorial H. Cámara de Diputados, 2016, pp. 306-322.

Miguel Ángel García Olivo

REFORMAS

1. *DOF* 20-08-1928
2. *DOF* 19-02-1951

   Fe de erratas *DOF* 14-03-1951
3. *DOF* 25-10-1967
4. *DOF* 31-12-1994
5. *DOF* 22-08-1996

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 99

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

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

Las salas Superior y regionales del Tribunal solo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales, así como en materia de revocación de mandato;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes;

IX. Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan, y

X. Las demás que señale la ley.

Las salas del Tribunal Electoral harán uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente un criterio sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicho criterio pueda ser contradictorio con uno sostenido por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de las Ministras y Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál criterio debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan estas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

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

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

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

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley. El ingreso, formación, permanencia y demás aspectos inherentes a las servidoras y los servidores públicos que pertenezcan al servicio de carrera judicial se sujetarán a la regulación establecida en las disposiciones jurídicas aplicables.

COMENTARIO

El artículo 99 establece, desde 1996 y según reformas de 2007, 2014, 2019 y 2021, las bases constitucionales del sistema mexicano de justicia electoral y, en particular, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Tribunal Electoral o TEPJF). Define su naturaleza y estructura orgánica, en cuanto órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, conformado por una Sala Superior y diversas salas regionales, cuyos magistrados y magistradas se eligen de manera escalonada por una mayoría calificada de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Suprema Corte o SCJN). Puntualiza también sus atribuciones de control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con la salvedad que más adelante se señala.

I. Evolución del presente artículo

Este artículo ha sido reformado en ocho ocasiones. El texto original establecía las causas y el procedimiento para la tramitación y aprobación de las renuncias de los

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ministros de la SCJN. Dicho texto se reformó por decreto publicado el 20 de agosto de 1928 para cambiar el órgano competente para aprobarlas, sustituyendo al Congreso de la Unión por el Ejecutivo y el Senado, en el entendido de que, en ambos casos, durante los recesos legislativos, la competencia era de la Comisión Permanente. Asimismo, el 31 de diciembre de 1994 se publicó la adición de un segundo párrafo al presente precepto, relativa al procedimiento para el otorgamiento de licencias a los ministros y las ministras de la SCJN, previamente regulado en el artículo 100 e incorporado entonces al 99, en tanto que, a partir de 1996, se trasladó al 98 constitucional.

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*) el 22 de agosto de 1996 se establecieron en el presente artículo las bases constitucionales del TEPJF, garantizando la independencia de sus decisiones y de sus miembros, así como su autonomía funcional, normativa, administrativa y financiera. A través de la misma, se estableció el TEPJF como tribunal de legalidad y de constitucionalidad respecto de los actos y resoluciones electorales, tanto federales como, en ciertos supuestos, locales; igualmente, se estableció un nuevo instrumento de protección constitucional de los derechos político-electorales del ciudadano y la ciudadana a cargo de las salas del Tribunal Electoral, que permitió contar con mecanismos constitucionales para la defensa integral de los derechos humanos.

En 2007 se aprobaron dos reformas: la primera (27 de septiembre) se concretó a precisar que entre los requisitos para la procedencia de las impugnaciones ante el Tribunal Electoral en contra de actos y resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales se encontraba que aquellos hubiesen violado algún precepto establecido en la propia Constitución federal. La segunda (13 de noviembre), de mayor alcance y relevancia, reforzó la estructura orgánica del Tribunal Electoral y amplió sus atribuciones.

Por su parte, la reforma publicada el 10 de febrero de 2014 actualizó la denominación del Instituto Nacional Electoral (INE) y confirió atribuciones al propio Tribunal Electoral para imponer sanciones en cierto tipo de asuntos que sometiera a su consideración el referido instituto. Asimismo, la reforma de 20 de diciembre de 2019 le confirió atribuciones al TEPJF para resolver también impugnaciones en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal en materia de revocación de mandato.

Finalmente, la reforma de 11 de marzo de 2021, como parte de la correspondiente al Poder Judicial de la Federación, introdujo, por primera vez en nuestra Constitución, la perspectiva de género para puntualizar, en el párrafo séptimo, que cualquiera de las ministras y los ministros, las salas del Tribunal Electoral o las partes podrán denunciar la contradicción entre un criterio sustentado por una sala del TEPJF sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la propia Constitución y que dicho criterio puede ser contradictorio con uno sostenido por las salas o el Pleno de la Suprema Corte, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la SCJN decida en definitiva cuál criterio debe prevalecer, en el entendido de que las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos. Por su parte, el último párrafo del precepto precisa que el ingreso, formación, permanencia y demás aspectos inherentes a las servidoras y los servidores públicos que pertenezcan al servicio de carrera judicial se sujetarán

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

a la regulación establecida en las disposiciones jurídicas aplicables. Si bien fue positivo incorporar la perspectiva de género al texto constitucional, cabe señalar que hubo otros párrafos de este mismo precepto que quedaron inalterados y siguen utilizando nada más el género masculino, al hacer referencia únicamente a "los magistrados".

II. Evolución de la justicia electoral en México

Atendiendo al órgano encargado de resolver sobre la validez de una elección o los medios de impugnación en contra de los resultados electorales, es posible distinguir tres etapas en nuestra historia constitucional: *a)* sistema de justicia electoral predominantemente a cargo de órgano legislativo o asamblea política (1824-1977); *b)* sistema de justicia electoral mixto a cargo de órgano jurisdiccional y, finalmente, órgano legislativo (1977-1996), y *c)* sistema de justicia electoral plenamente judicial (1996 a la fecha).

a) Sistema de justicia electoral predominantemente a cargo de órgano legislativo o asamblea política (1824-1977)

Surgido con la Constitución federal de 1824, reservó a las respectivas cámaras del Congreso —o, con posterioridad, a una parte de sus miembros, a través de los denominados colegios electorales— la facultad de juzgar, según el caso, la elección de las y los miembros de las cámaras de diputados o senadores. Asimismo, confería al propio Congreso, o a su Cámara de Diputados, según la época, la facultad de calificar la elección presidencial (heterocalificación política). La única salvedad fue el sistema previsto por las Siete Leyes Constitucionales de 1836, que encomendó al Senado calificar la elección de los diputados y al Supremo Poder Conservador la elección de los senadores.

b) Sistema de justicia electoral mixto (1977-1996)

Caracterizado por la previsión de medios jurisdiccionales de impugnación, pero reservando la decisión final a las respectivas cámaras del Congreso de la Unión. Así, con motivo de la Reforma Política de 1977, se estableció un recurso de reclamación ante la Suprema Corte para impugnar la resolución del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados respecto de la elección de alguno/a de sus miembros; sin embargo, los efectos de la "resolución" emitida equivalían a los de una opinión sin carácter vinculatorio, pues, si difería de la del colegio electoral, regresaba a la Cámara de Diputados para que esta decidiera en definitiva, lo cual fue severamente criticado por la doctrina constitucional, ya que le restaba autoridad a nuestra Suprema Corte. Por su parte, sin más, se conservó la competencia de la Cámara de Senadores para calificar la elección de sus miembros y de la Cámara de Diputados para calificar la elección presidencial.

Con el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal (1987), concebido como "órgano autónomo de carácter administrativo", se previeron los primeros medios de impugnación de naturaleza jurisdiccional ante un órgano especializado (recurso de queja) contra los resultados de las elecciones de diputados/as y senadores/as, así como la presidencial; sin embargo, las resoluciones recaídas sobre estos (a diferencia de las correspondientes a los recursos previos a la jornada electoral) podían ser modificadas libremente por los colegios electorales de las respectivas cámaras

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

del Congreso, únicos facultados para declarar la nulidad de alguna elección. Este Tribunal se integraba por siete magistrados/as numerarios/as y dos supernumerarios/as, designados/as por el Congreso de la Unión o su Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios, y solo funcionaba durante el proceso electoral.

En 1990 se creó el Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo y contra los resultados electorales se previó el recurso de inconformidad, cuyas resoluciones podían ser revisadas y modificadas por el voto de las dos terceras partes de los/as miembros presentes del colegio respectivo. Su primera estructuración se dio con una Sala Central de carácter permanente, integrada con cinco miembros, y cuatro salas regionales de carácter temporal, conformadas por tres miembros. Los/as magistrados/as debían satisfacer los mismos requisitos que se exigían para ser ministro/a de la Suprema Corte y eran designados/as por dos terceras partes de los/as miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las personas propuestas por el ejecutivo federal.

En 1993 se fortaleció al Tribunal Federal Electoral, al que se le definió constitucionalmente como "máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral", desapareció el sistema de autocalificación y eliminó los colegios electorales de las cámaras del Congreso de la Unión, en el entendido de que la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos continuó siendo calificada por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, razón por la cual seguía siendo un sistema mixto. La facultad de determinar la legalidad y validez de la elección de senadores/as y diputados/as pasó a ser una atribución del Instituto Federal Electoral y, solo en caso de controversia, el referido Tribunal intervenía, en última instancia, previa presentación del medio de impugnación correspondiente. Con tal motivo, se creó una Sala de Segunda Instancia, integrada por el presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidía, y cuatro miembros de la Judicatura Federal, propuestos/as por el Pleno de la Suprema Corte y designados/as por la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente; dicha sala solo conocía de las impugnaciones contra las resoluciones de fondo recaídas a los recursos de inconformidad, así como contra la asignación de diputados/as por representación proporcional.

c) Sistema de justicia electoral plenamente judicial (1996 a la fecha)

En dicho año se establece el TEPJF, encargado de resolver en forma definitiva e inatacable los medios de impugnación electoral que se le presenten, así como de calificar la elección presidencial a través de su Sala Superior. Con lo anterior se estableció un sistema de justicia electoral plenamente judicial, a fin de garantizar la regularidad de todos y cada uno de los actos electorales y que estos se ajusten a lo establecido en la Constitución, la ley, los tratados internacionales y demás normas aplicables, así como proteger los derechos político-electorales, cuya naturaleza y características se analizan a continuación.

III. Naturaleza jurídica y autonomía funcional del TEPJF

Conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del precepto en comentario, el Tribunal Electoral es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, concibiéndosele como "máxima autoridad jurisdiccional en la materia", con la sal-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

vedad de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, relativa a la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales, competencia de la Suprema Corte. En este sentido, tratándose de la impugnación de actos y resoluciones electorales, el TEPJF constituye la última instancia y contra sus resoluciones no procede recurso alguno en el ámbito nacional.

El TEPJF goza de autonomía funcional, ya que —entre otros aspectos— sus resoluciones son definitivas e inatacables, otorgándosele relevantes atribuciones jurisdiccionales (p. ej., en materia de control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales y para resolver sobre la calificación de la elección presidencial). Asimismo en materia normativa, dado que el TEPJF está facultado para expedir su Reglamento interno y acuerdos generales para su adecuado funcionamiento. Adicionalmente en materia administrativa y financiera, en virtud de que, por una parte, la administración, vigilancia y disciplina en el TEPJF corresponde a un órgano interno, que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) denomina Comisión de Administración, integrada por quien presida el Tribunal —quien también preside la Comisión—, un/a magistrado/a de la Sala Superior designado/a por insaculación y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal; por la otra, el Tribunal Electoral tiene la facultad de proponer a quien presida la SCJN su presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación a fin de que se incorpore al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (arts. 99, párrafo décimo, y 100, párrafo décimo, constitucionales).

La autonomía funcional del TEPJF, derivada del carácter definitivo e inatacable de sus resoluciones, se confirmó con la derogación, en 2007, del párrafo tercero del artículo 97 constitucional, que facultaba a la SCJN para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto público. Lo anterior permite hacer compatible la necesidad de salvaguardar la naturaleza jurisdiccional de la función de juzgar las elecciones (extrayéndola de la competencia de asambleas políticas) y el respeto a la unidad de la jurisdicción, sin exponer a la Suprema Corte a cuestionamientos y asechanzas político-partidistas que podrían vulnerar su autoridad.

En cuanto a la independencia del Tribunal Electoral y de sus miembros, no solo les corresponden las garantías judiciales conferidas a los tribunales y los funcionarios judiciales (arts. 17, párrafo séptimo, y 100, párrafo séptimo, de la Constitución federal), sino resulta relevante que no se pueda disminuir la remuneración que perciban los/as magistrados/as electorales durante su encargo (art. 94, párrafo duodécimo) y, de manera especial, el régimen de responsabilidades de los/as magistrados/as electorales en los términos del título cuarto de la Constitución federal, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en relación con lo previsto en la LOPJF, además de la inmunidad procesal penal para las y los miembros de su Sala Superior (art. 111 constitucional).

IV. Estructura e integración del TEPJF

Conforme al segundo párrafo del artículo que se comenta, el Tribunal Electoral funciona con una Sala Superior y, en forma desconcentrada, a través de diversas sa-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

las regionales, en el entendido de que, a partir de la reforma de 13 de noviembre de 2007, también estas últimas tienen carácter permanente. Por su parte, los artículos 185 y 192 de la LOPJF prevén siete salas regionales, cinco de las cuales tienen su sede en la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en las que se divide el país (Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Ciudad de México y Toluca), en tanto que la sede de las otras dos será fijada por acuerdo general de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral; además, una Sala Regional Especializada, competente para los procedimientos especiales sancionadores, cuya sede es la Ciudad de México. A su vez, la Sala Superior se integra por siete magistrados/as y tiene su sede en la Ciudad de México, y cada una de las salas regionales se compone por tres (arts. 187 y 192 LOPJF).

El párrafo tercero de este artículo 99 prescribe que el/la presidente/a del TEPJF será elegido/a por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años, pudiendo ser reelecto/a una vez. Por su parte, las salas regionales deben elegir a su respectivo/a presidente/a, para un periodo de tres años, pudiendo ser igualmente reelecto/a por una ocasión.

En los términos del párrafo undécimo del presente artículo, los/as magistrados/as electorales que integren alguna de las salas del TEPJF se eligen por el voto de las dos terceras partes de las y los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con las reglas y el procedimiento previstos legalmente. Así, este procedimiento de designación se constituye en el más complejo y dificultado que se requiera para cualquiera de los órganos constitucionales, lo cual subraya el carácter técnico de la función y contribuye a asegurar la imparcialidad e independencia de los/as magistrados/as electorales, así como la autonomía del TEPJF.

La reforma de noviembre de 2007 derogó la posibilidad de que el nombramiento de magistrados/as del Tribunal Electoral pudiera ser ejercido por la Comisión Permanente en los recesos del Senado, garantizando así que el eventual nombramiento recaiga en quien auténticamente cuente con el más amplio consenso de las fuerzas políticas con representación en este. Producto de la misma reforma, se estableció la renovación escalonada de las personas magistradas electorales, lo cual contribuye a asegurar una mayor estabilidad y a la paulatina transformación de su jurisprudencia, en beneficio de la solidez institucional y la seguridad jurídica.

Según los párrafos duodécimo y décimo tercero del artículo en comento, las personas magistradas integrantes de la Sala Superior deben satisfacer, cuando menos, los requisitos exigidos para ser ministro/a de la SCJN, así como otros relativos a su idoneidad e imparcialidad, en tanto que las y los integrantes de las salas regionales deben satisfacer, al menos, los requisitos que se exigen para ser magistrado/a de tribunal colegiado de circuito.

Desde noviembre de 2007, tanto las personas magistradas electorales de la Sala Superior como las de las salas regionales duran en su encargo nueve años improrrogables, salvo que estas últimas sean promovidas a cargos superiores. El párrafo decimocuarto puntualiza que, en caso de vacante definitiva, se nombrará una nueva

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

persona magistrada por el tiempo restante al del nombramiento original. De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo duodécimo del propio artículo, las renuncias, ausencias y licencias de las personas magistradas electorales de la Sala Superior deben ser tramitadas, cubiertas y otorgadas por la propia Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 constitucional. Sin embargo, este último precepto prevé cierta intervención del ejecutivo federal, situación que pareciera un desacierto, ya que este no interviene en su designación, razón por la cual la LOPJF excluye tal intervención y, según se trate de renuncia o ausencia por defunción, o bien, ausencias temporales que excedan de un mes, solo contempla la de la SCJN y la Cámara de Senadores con el objeto de que se elija a la nueva persona magistrada o a la interina.

Es pertinente mencionar que el segundo párrafo de este artículo prevé que el TEPJF contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento, además de que, en obsequio de la transparencia, las sesiones de resolución de las respectivas salas serán públicas.

Finalmente, el último párrafo de este precepto establece que el personal del Tribunal Electoral regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley. Asimismo, como se adelantó, que el ingreso, formación, permanencia y demás aspectos inherentes a las servidoras y los servidores públicos que pertenezcan al servicio de carrera judicial se sujetarán a la regulación establecida en las disposiciones jurídicas aplicables.

V. Competencia del TEPJF

Conforme a lo dispuesto en el párrafo cuarto del presente artículo, el Tribunal Electoral es competente para resolver, en forma definitiva e inatacable, en los términos de la propia Constitución y lo previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), sobre las siguientes impugnaciones (en el entendido de que, dependiendo del tipo de asunto, el TEPJF resuelve en única instancia o en forma biinstancial):

a) Las impugnaciones relativas a las elecciones federales de diputados/as y senadores/as, a través del juicio de inconformidad ante las salas regionales, cuyas resoluciones pueden ser impugnadas ante la Sala Superior mediante recurso de reconsideración.

b) Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior a través del juicio de inconformidad respectivo, procediendo a realizar, una vez resueltas todas estas, el cómputo final de la elección y, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto del/de la candidato/a que hubiese obtenido el mayor número de votos.

Es importante destacar la adición de un párrafo a la fracción II, por reforma de 13 de noviembre de 2007, en el sentido de que las salas del TEPJF solo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes, lo cual contribuye a la seguridad jurídica en el ámbito electoral y ha

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

sido interpretado como una forma de impedir que el Tribunal volviese a decretar alguna nulidad de elección con base en la llamada "causal abstracta" desarrollada jurisprudencialmente por su primera integración (decretada por única ocasión con motivo de la elección de Tabasco en el 2000, la cual estuvo sólidamente fundada y motivada).

c) Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen normas constitucionales o legales, a través del recurso de apelación —resuelto en única instancia— por la Sala Superior o la sala regional correspondiente. Entre este tipo de impugnaciones se incluyeron, por reforma de 2019, las relacionadas con la revocación de mandato.

d) Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales competentes de las entidades federativas que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, a través del juicio de revisión constitucional electoral que la Sala Superior (tratándose de elecciones de gobernador/a o jefe/a de Gobierno de la Ciudad de México) o las regionales (respecto de las de diputado/a local, ayuntamientos o alcaldías de la Ciudad de México) resolverán en única instancia. Este juicio procederá cuando, habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos o medios de defensa establecidos en el ámbito local, la reparación sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de las personas funcionarias elegidas.

Este ha sido uno de los medios de impugnación electoral de carácter constitucional de mayor relevancia a partir de 1996, pues ha contribuido a garantizar elecciones libres y auténticas en las entidades federativas, teniendo en cuenta que no todas ellas han avanzado en la misma medida que en el ámbito federal, a pesar de las bases establecidas en el artículo 116, fracción IV, constitucional.

Es pertinente destacar que no existe impedimento teórico, técnico ni jurídico alguno, derivado de la naturaleza del Estado federal mexicano, para que las resoluciones finales de los órganos electorales locales puedan ser impugnadas por razones de constitucionalidad ante un órgano jurisdiccional central, como es el caso del TEPJF que, al efecto, tiene el carácter de un órgano nacional o del Estado federal.

e) Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos o las ciudadanas a votar, ser votado/a, asociación y afiliación, a través del llamado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, resuelto en única instancia por la Sala Superior o determinada sala regional.

Mediante este mecanismo se colma la laguna que existía en el orden jurídico mexicano para proteger los derechos políticos de los ciudadanos o las ciudadanas previstos constitucionalmente (recuérdese el criterio sostenido por la SCJN que no concebía a los derechos políticos como garantías individuales o derechos humanos y, por tanto, no eran susceptibles de protección a través del juicio de amparo), generando así nuevos instrumentos constitucionales que han permitido la defensa integral de los derechos humanos en México, atendiendo a lo prescrito por diversos instru-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

mentos internacionales de derechos humanos en cuanto al derecho de toda persona a un recurso efectivo ante un tribunal previamente establecido para salvaguardar sus derechos.

Conviene destacar la adición a la fracción V que se comenta en 2007, en el sentido de que un ciudadano o una ciudadana puede acudir a la jurisdicción del Tribunal Electoral por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado/a (previo agotamiento de las instancias intrapartidarias), tal y como jurisprudencialmente lo había establecido la Sala Superior desde su primera integración. De este modo, se puntualiza la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano no solo en contra de actos de las autoridades electorales, sino en contra de actos definitivos y firmes de partidos políticos. Asimismo, se atiende a la tendencia que se observa en el derecho comparado en el sentido de salvaguardar jurisdiccionalmente los derechos humanos no solo en contra de actos de autoridad, sino también en el tráfico entre particulares.

Entre las resoluciones recaídas en estos juicios, y que lo han convertido en un mecanismo efectivo, se ha llegado a sostener por el TEPJF la declaración de inconstitucionalidad de los estatutos de algún partido político que no satisfacían el contenido mínimo democrático previsto legalmente, la exigencia de armonizar el derecho de autoorganización de los partidos políticos con el derecho de sus afiliados/as a participar democráticamente en la formación de la voluntad partidaria, la revocación de diversos registros de candidatos/as de distintos partidos políticos, así como la revocación de sanciones impuestas a sus afiliados/as sin el debido proceso estatutario o en violación de otros derechos fundamentales como la libertad de expresión.

Incluso, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano también se ha considerado la vía idónea para salvaguardar otros derechos políticos fundamentales (expresión, información, petición o reunión) íntimamente vinculados con los de votar, ser votado/a, asociación y afiliación, a fin de no hacer nugatorio el ejercicio de estos últimos.

f) Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores, a través de los mecanismos previstos en la LOPJF, en relación con lo dispuesto, en lo conducente, en los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

g) Los conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus servidores (habiéndose actualizado la denominación del Instituto por reforma de 10 de febrero de 2014 al artículo que se comenta), a través del juicio previsto en la LGSMIME, cuya resolución compete a la Sala Superior.

h) Las impugnaciones en contra de la determinación e imposición de sanciones en la materia, precisándose, desde la reforma de 13 de noviembre de 2007 (y la referida de 2014 por lo que hace al nombre del Instituto), que se refiere a aquellas que provengan del Instituto Nacional a partidos o agrupaciones políticas, o bien a personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones constitucionales o legales.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

i) El aspecto más relevante de la mencionada reforma de 2014 fue que la nueva fracción IX confiere atribuciones al TEPJF —como ocurría en algunos aspectos con el entonces Tribunal Federal Electoral— para imponer las sanciones correspondientes en cierto tipo de asuntos que someta a su consideración el INE, a diferencia de lo previsto desde 1996 en que el instituto electoral imponía la sanción y el TEPJF conocía de la impugnación respectiva. Entre los asuntos que, al efecto, se pueden plantear al TEPJF se encuentran las violaciones a lo establecido en los artículos 41, Base III, y 134, párrafo octavo, constitucionales, las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, y

j) Las demás impugnaciones que, en su caso, prevea la ley.

Asimismo, la multicitada reforma de noviembre de 2007 confirió a las salas del TEPJF, a través del párrafo quinto del precepto comentado, el uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir expeditamente sus sentencias y resoluciones. Sin embargo, a diferencia de lo establecido para la eficacia de otras garantías constitucionales, no se prevé que su incumplimiento pudiera acarrear que la Suprema Corte ordene la separación del cargo de la autoridad responsable, ni, mucho menos, el cumplimiento sustituto.

De igual forma, el referido decreto facultó a la Sala Superior para atraer los juicios de que conozcan las salas regionales, así como enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución, lo cual permite distribuir de mejor manera la carga jurisdiccional y contribuir a una impartición de justicia electoral más expedita.

VI. Sistema integral de defensa constitucional en materia electoral

Una de las más trascendentes reformas sobre el artículo en comentario fue la facultad conferida a las salas del TEPJF en 2007, a través del párrafo sexto del mismo, para resolver, en casos concretos, la inaplicación de leyes electorales contrarias a lo establecido en la Constitución federal (en el entendido de que la Sala Superior deberá informar de tales casos a la SCJN). De este modo, se colmó la laguna que se había generado por más de una centuria en el orden jurídico mexicano ante la ausencia de medios procesales constitucionales de protección de los derechos político-electorales, propiciándose un sistema integral de protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de los ciudadanos y las ciudadanas y, en general (junto con el juicio de amparo y los demás medios procesales de defensa jurisdiccional de la Constitución), de los derechos y libertades fundamentales.

Dicha reforma dejó sin efecto la resolución de contradicción de tesis 2/2000 de la SCJN, por la cual estableció que el TEPJF carecía de atribuciones para inaplicar en casos concretos disposiciones legales secundarias presuntamente inconstitucionales y que había dejado en indefensión a ciertos/as sujetos/as político-electorales, como los/as ciudadanos/as, las agrupaciones políticas y los partidos políticos surgidos con posterioridad a alguna reforma, ya que jamás contaron con medio de defensa alguno para plantear la inconstitucionalidad de determinada norma legal.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

De este modo, atiende de mejor manera no solo el derecho a la tutela jurisdiccional completa y efectiva, sino el derecho a disponer de un recurso judicial efectivo ante un tribunal competente, imparcial, independiente y preestablecido, conforme con lo previsto en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

VII. Jurisprudencia electoral y resolución de tesis contradictorias

El actual párrafo octavo del precepto en comentario establece la posibilidad de que el TEPJF fije criterios jurisprudenciales obligatorios en la materia. Al respecto, la jurisprudencia se constituye cuando la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de la norma; cuando las salas regionales, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio y la Sala Superior lo ratifique, así como cuando esta última resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más salas regionales, o bien, entre estas y la propia Sala Superior. En ese sentido, la LOPJF establece que la jurisprudencia del TEPJF no solo será obligatoria para sus respectivas salas (pudiendo interrumpirla su Sala Superior mediante pronunciamiento por voto de, al menos, cinco de sus miembros) sino para toda autoridad electoral administrativa dentro de su ámbito competencial.

Como se adelantó, el actual párrafo séptimo del artículo comentado prevé que cuando una sala del TEPJF sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la SCJN, cualquiera de las ministras y los ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción para que el Pleno de la SCJN decida cuál debe prevalecer, en el entendido de que la resolución emitida no afectará los asuntos ya resueltos.

Es pertinente resaltar que el objeto de la resolución de contradicción de tesis exclusivamente versa sobre cuestiones de constitucionalidad. En efecto, el párrafo referido omite la regulación de la contradicción de tesis que pudieran ocurrir con ocasión de la interpretación y aplicación de textos de la ley secundaria o tratados internacionales, así como la eventual contradicción de tesis que sostuvieran las salas del TEPJF y las de los tribunales colegiados de circuito (piénsese, por ejemplo, en materia laboral).

La competencia de la SCJN para resolver sobre eventuales tesis contradictorias entre el TEPJF y la propia SCJN debe concebirse no como una pérdida de autonomía del Tribunal Electoral sino como la necesidad de prever mecanismos para resolver criterios contradictorios sobre interpretación constitucional, confiriéndosele atinadamente su resolución al máximo Tribunal de la República, lo cual viene a colmar la carencia de un órgano uniformador de los criterios de interpretación en materia constitucional electoral.

El precepto comentado guarda relación con los artículos 17, 35, 41, 60 y 94 al 101, así como 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

BIBLIOGRAFÍA

Arenas Bátiz, Carlos *et al.*, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, TEPJF, 2003.

Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo (coords.), *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, UNAM-Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2010.

Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, 2009.

Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización*, México, TEPJF, 2005.

Fix-Zamudio, Héctor, "Introducción a la teoría de los recursos en el ordenamiento electoral", AA. VV., *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, IFE-UNAM, 1992.

Franco González Salas, José Fernando, "La reforma electoral en México", AA. VV., *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, IIDH-CAPEL, 1991.

Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Porrúa, 2002.

Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, UNAM-Porrúa, 2006.

Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia electoral comparada de América Latina*, México, UNAM, 2019.

José de Jesús Orozco Henríquez
Hiram Octavio Piña Torres

REFORMAS

1. *DOF* 20-08-1928
2. *DOF* 31-12-1994
3. *DOF* 22-08-1996
4. *DOF* 27-09-2007
5. *DOF* 13-11-2007
6. *DOF* 10-02-2014
7. *DOF* 20-12-2019
8. *DOF* 11-03-2021

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 100

El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

Los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, solo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarias y funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia y paridad de género. El Consejo de la Judicatura Federal contará con una Escuela Federal de Formación Judicial encargada de implementar los procesos de formación, capacitación y actualización del personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación y sus órganos auxiliares, así como de llevar a cabo los concursos de oposición para acceder a las distintas categorías de la carrera judicial en términos de las disposiciones aplicables.

El servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal será proporcionado por el Consejo de la Judicatura Federal a través del Instituto Federal de Defensoría Pública, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables. La Escuela Federal de Formación Judicial será la encargada de capacitar a las y los defensores públicos, así como de llevar a cabo los concursos de oposición.

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la adscripción, ratificación y remoción de Magistradas, Magistrados, Juezas y Jueces las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca esta Constitución y la ley.

En contra de la designación de Magistradas, Magistrados, Juezas y Jueces, no procede recurso alguno, pero los resultados de los concursos de oposición podrán ser impugnados ante el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

El Consejo de la Judicatura Federal podrá concentrar en uno o más órganos jurisdiccionales para que conozcan de los asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos. La decisión sobre la idoneidad de la concentración deberá tomarse en función del interés social y el orden público, lo que constituirá una excepción a las reglas de turno y competencia.

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.

COMENTARIO

El artículo 100 de la Constitución actual contiene los principios que crean y regulan la actuación del Consejo de la Judicatura Federal, órgano que tiene, en buena medida, las funciones de gobierno y administración del Poder Judicial Federal. Este contenido fue producto de la reforma judicial más importante llevada a cabo en México en 1994, con algunas modificaciones en 1999.

Originalmente, el artículo 100 de la Constitución de 1917 establecía un solo párrafo que hablaba del procedimiento a seguir para las licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). El artículo fue modificado por primera vez en la importante reforma judicial del presidente Álvaro Obregón, que buscó influir en el funcionamiento de la Corte. En lugar de que las licencias de los ministros —que duraban más de un mes— fueran aprobadas por la Cámara de Diputados, ahora serían aprobadas directamente por el presidente de la República con aprobación del Senado.

En 1967 y en 1993, el artículo nuevamente sufriría ajustes, pero todavía seguirían siendo relativos a la autorización de licencias de los ministros de la Corte.

Es hasta 1994 que el artículo cambia y amplía su contenido de manera fundamental. La reforma judicial de 1994 fue un proceso profundo de rediseño institu-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

cional del Poder Judicial Federal. Lo que buscaba principalmente era separar las funciones jurisdiccionales de todas aquellas otras de gobierno o de índole administrativa que no solo distraían a los ministros de la SCJN del estudio y desahogo de los asuntos propiamente jurídicos, sino que además habían producido a lo largo de los años efectos dañinos al interior del poder judicial, que se manifestaban en grupos y camarillas de jueces magistrados y ministros con intereses particulares, ajenos a la independencia del órgano judicial. El intercambio de favores y la corrupción eran ya un problema frecuente y visible en la Corte. Para combatir este problema, se crearía un nuevo órgano, existente en varios países europeos, que se encargaría a partir de entonces de las labores administrativas y de gobierno: el Consejo de la Judicatura Federal, órgano separado de la Corte y que se constituiría como una garantía de todo el actuar del Poder Judicial Federal.

Un segundo objetivo de la reforma de 1994 fue, consecuentemente, lograr que la SCJN se abocara exclusivamente a tareas jurisdiccionales pero, además, bajo un nuevo esquema donde se refinaban o creaban los medios que llegarían a la misma para que el órgano incorporara de manera principal funciones de control constitucional. De esta manera, se depuró la integración de la Corte y se redujo el número de sus integrantes, para que la nueva Suprema Corte de Justicia del país funcionara como un tribunal constitucional. En otras palabras, los cambios buscaban que el máximo órgano jurisdiccional inaugurara un nuevo tipo de justicia, la justicia constitucional, la que tiene por objetivo proteger el contenido de la Constitución.

A fin de lograr este importante objetivo, la reforma creó las acciones de inconstitucionalidad y modificó la naturaleza de las controversias constitucionales, así como la reglas de funcionamiento del amparo, para que la SCJN lograra tres objetivos: proteger a la Constitución frente a normas generales que dispusieran contenidos distintos a los constitucionales; resolver conflictos de competencia que se disputaran entre los distintos niveles de gobierno que integran al Estado federal mexicano, y atraer en revisión los juicios de amparo para resolver, en última instancia, la protección a los derechos humanos en contra de violaciones llevadas a cabo por autoridades (véase los comentarios a los arts. 103 y 105).

En meses muy recientes, en 2021, se aprobó otra reforma judicial impulsada desde las oficinas del presidente de la SCJN y del Consejo de la Judicatura Federal. Aunque no son cambios de la profundidad y dimensión de la reforma de 1994, sí son muy amplios en cuanto a su cobertura temática. En lo que toca a las reformas al artículo que aquí se analiza, estas perfeccionan disposiciones relativas a la carrera judicial, estableciendo en primer lugar que se regirá bajo los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia y paridad de género. Este último principio se incluyó como una modificación necesaria para hacer compatible los procesos de ingreso y nombramiento de funcionarios judiciales con la paridad de género exigida a todas las instituciones y entidades públicas, de conformidad con las reformas de 2019.

Siguiendo estas tres modificaciones, la reforma constitucional y las reformas a las leyes secundarias que contemplaron muchos aspectos de organización y funcionamiento, fue justamente el artículo que nos ocupa en donde quedarían plasmadas

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

las disposiciones fundamentales del nuevo Consejo de la Judicatura Federal. Como se mencionó, los autores de la reforma analizaron órganos similares existentes en varios países: en Francia, el Consejo Superior de la Magistratura; en Italia, el Consejo Superior de la Magistratura; en Portugal, el Consejo Superior de la Magistratura; en Grecia, el Consejo Supremo Judicial; en España, órgano muy estudiado como principal modelo a seguir, el Consejo General del Poder Judicial; en Venezuela, el Consejo de la Judicatura; en Perú, el Consejo Nacional de la Magistratura; en Colombia, el Consejo Superior de la Judicatura, por citar algunos ejemplos.

Este órgano es el encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, a excepción de la SCJN y el Tribunal Electoral. Para cumplir con sus funciones, el Consejo de la Judicatura trabajará en pleno, en comisiones y a través de sus órganos auxiliares, como son el Instituto Federal de Defensoría Pública, el Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles, el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial, la Unidad General de Responsabilidades Administrativas, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación y las unidades administrativas necesarias para su trabajo o el de estos órganos.

En materia de administración, el Consejo se encarga del manejo de los recursos financieros, materiales y humanos de los juzgados y tribunales federales, así como de los órganos de apoyo administrativo y órganos auxiliares que se hayan creado.

En materia de vigilancia, el Consejo es el órgano que simultáneamente se encarga de llevar a cabo las tareas de fiscalización y auditoría necesarias para el buen desempeño de todos los órganos que integran al Poder Judicial Federal. Llama la atención que sea el mismo órgano encargado de la administración el que tiene a su cargo las tareas de vigilancia.

Por lo que toca a la disciplina, es el propio Consejo el órgano que se va a encargar de los asuntos disciplinarios de todo el personal que labora en la judicatura federal. Para ello, puede recibir recursos en contra de la actuación de funcionarios judiciales, o bien, recibir las quejas formuladas por la ciudadanía. Una vez que el Consejo de la Judicatura tiene conocimiento de una posible falta, llevará a cabo todo un proceso de investigación y, de ser el caso, un procedimiento para deslindar responsabilidades. Además, podrá imponer sanciones administrativas y fincar responsabilidades civiles o penales para que sean desahogadas por los canales correspondientes.

En lo correspondiente a la carrera judicial, el Consejo de la Judicatura llevará a cabo los diversos procesos de selección de funcionarios judiciales a través de concursos. Asimismo, se encargará de la formación necesaria y actualización de los miembros del Poder Judicial Federal.

Los cambios de 2021 buscan fortalecer la carrera judicial mediante la creación de una Escuela Federal de Formación Judicial, como órgano del Consejo de la Judicatura que se encarga del ingreso, formación, ascenso, capacitación y actualización del personal de carrera del Poder Judicial de la Federación. No obstante, hay que mencionar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 97 constitucional, el personal que labora en las ponencias o equipos de las ministras y ministros de la SCJN quedan injustificadamente excluidas de la carrera judicial.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

En cambio, el personal del Instituto Federal de Defensoría Pública, órgano que en México también es integrante del Poder Judicial Federal, ahora será capacitado y regulado en su ingreso y carrera por la Escuela Federal de Formación Judicial.

En la integración del Consejo de la Judicatura se intentó encontrar una fórmula que convirtiera el órgano en un auténtico control del propio poder judicial, a través de miembros que llegaran nombrados por los diferentes poderes. Por ello, el Consejo quedó integrado por siete miembros. Analicemos ahora su composición:

1. Uno es el presidente de la Suprema Corte de Justicia, y también del propio Consejo, siendo este uno de los puntos más polémicos de lo que finalmente se acordó en la reforma de 1994. El hecho de que sea el mismo presidente nulificó la idea de un Consejo de la Judicatura que funcionara como un auténtico órgano de control de todo el poder judicial, pues, de esta manera, en realidad lo que acabó por suceder fue que la reforma cedió, en buena medida, toda la administración y control de gobierno al presidente de la Corte, convirtiéndolo en un funcionario público de enorme poder y relevancia. Es el único miembro del Consejo que dura en su encargo los cuatro años en los que se desempeñará como presidente de la Corte, mientras que los demás duran cinco años.
2. Tres miembros más que, original y respectivamente, representarían a los jueces de distrito, a los magistrados de los tribunales unitarios de circuito y a los magistrados de los tribunales colegiados de circuito. De acuerdo con la reforma serían insaculados; sin embargo, en una reforma posterior en 1999, criticada por muchos como "contrarreforma", se estableció que estos tres integrantes del poder judicial serían seleccionados, sin mayores requisitos o condiciones, por el Pleno de la SCJN por mayoría de cuando menos ocho votos. Lo que de hecho acabó por suceder es que estos tres miembros, que son elegidos por la Corte, son propuestos por el presidente. Al no tener los ministros mayores asuntos relacionados con las tareas del Consejo, suelen aceptar dichas propuestas como un gesto de deferencia al presidente. Con esto se crea una mayoría de los integrantes del Consejo que provienen del poder judicial (cuatro de siete), pero que además siguen las órdenes del presidente de la Corte. En breve, la idea de una integración como mecanismo de independencia del órgano se acabó diluyendo y convirtiendo en un órgano bajo el control del presidente de la Corte. Esta situación transformó el cargo, de haber sido un ministro más con el rol adicional de conducir sesiones y representante protocolario, a un funcionario con enorme poder e influencia en la justicia federal y constitucional y, por ende, con enorme poder en la dirección política del país.
3. Dos integrantes más, que serán designados por el Senado. La idea de este tipo de consejeros radicaba en que las ideas en el Consejo se enriquecieran con perfiles externos al poder judicial, para, de esa manera, enriquecer el proceso de toma de decisiones.
4. Un último integrante que es designado directamente por el poder ejecutivo federal.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Todos los integrantes, a excepción del presidente de la Corte y del Consejo, que tiene ese cargo por cuatro años, duran en el encargo cinco años sin posibilidad de volver a desempeñarlo. Sus nombramientos son escalonados para, de esa manera, generar estabilidad en el órgano y que los nuevos nombramientos no conlleven una curva de aprendizaje de las funciones del órgano que puedan frenar u obstaculizar la toma de decisiones.

Hay que mencionar que el límite temporal surgido en los albores del republicanismo tiene como fin evitar que los funcionarios que se encuentran en tan altos niveles de responsabilidad puedan verse tentados a utilizar sus funciones con intereses ajenos a la institución. De ahí la importancia de que se prohíba tajantemente que puedan extender su mandato o reelegirse en sus puestos.

La Constitución también es explícita al señalar en este artículo que los consejeros, una vez nombrados, no son representantes de quien los designó y que, por tanto, están obligados a ejercer su función con independencia e imparcialidad y que solo pueden ser removidos por lo establecido en el título cuarto de la Constitución. En esa sección se encuentran los artículos relativos al juicio político de altos funcionarios, a la declaración de procedencia para proceder penalmente contra funcionarios que gozan de fuero, así como las disposiciones en materia de lucha contra la corrupción. Por ello se puede desprender que los consejeros de la Judicatura solo pueden ser removidos cuando han cometido faltas graves que hayan llevado a un juicio político donde el Congreso determine su destitución, o bien, cuando la Cámara de Diputados ha determinado que procede una acusación penal en su contra que conlleve la separación de su encargo.

La idea plasmada en la Constitución es que todos los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, además de cumplir con los requisitos señalados en el artículo 95, mismos que se requieren para ser ministro de la SCJN, sean personas que se han destacado por su capacidad profesional y administrativa, así como por su honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades. Por lo que toca a los funcionarios provenientes del poder judicial, la Constitución exige que estos cuenten con reconocimiento en el ámbito judicial. Lamentablemente, este tipo de calificaciones quedan sin criterios objetivos para constituirse como auténticos criterios de evaluación de los perfiles, y en las muy numerosas ocasiones en que estos requisitos no se han cumplido no ha habido ningún efecto, ya que no hay órgano, ni institución, ni procedimiento para exigir su verificación.

El Consejo, de acuerdo con la Constitución, funcionará en Pleno o en comisiones, pero será el primero quien tomará las decisiones más importantes del órgano, tales como las designaciones, la adscripción, la ratificación y, si fuera el caso, la remoción de magistrados y jueces, entre otros asuntos determinados en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Se trata de decisiones de extraordinaria importancia y que, dados los efectos que tienen sobre el cuerpo de juzgadores y su independencia, deben ser tomadas en apego a criterios objetivos, motivadas y fundamentadas. En el caso de las adscripciones, es decir, la decisión sobre el destino en donde el juzgador se desempeñará en el territorio nacional, puede fácilmente ser vista como un premio o como una sanción. Hasta la fecha suele ser utilizada de esta manera cuando se quiere presionar o castigar a un juzgador.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Referente a las ratificaciones, otra vez se trata de una decisión de gran trascendencia del Consejo de la Judicatura sobre toda la estructura judicial federal. De acuerdo con el artículo 97, los nombramientos de jueces y magistrados se hacen por un periodo de seis años, el Consejo decide sobre la ratificación y, por ende, la permanencia de los juzgadores en sus cargos. Nuevamente es necesario que estas decisiones, además de ser transparentes, sean tomadas de conformidad con criterios predeterminados y justificados plenamente. Solo en los casos en los que los juzgadores falten a sus funciones, o cometan alguna falta grave, la ratificación debería ser rechazada, pues de otra manera se está ante una clara situación de condicionamiento de la independencia de todo juzgador, convirtiendo la posibilidad de ratificación en un instrumento de control sobre los jueces y magistrados.

El Consejo de la Judicatura toma sus decisiones y estas son materializadas en forma de acuerdos generales. Un mecanismo que se adoptó para equilibrar las importantes decisiones que este órgano puede tomar y tener impacto en toda la estructura judicial federal fue el de establecer que el Pleno de la Suprema Corte puede revisar los acuerdos del Consejo y, si así lo decide, revocarlos con una mayoría de ocho votos. Este control último que queda en manos de la Corte finalmente es un límite a su presidente en su función de presidente del Consejo, por lo que ha habido diversos intentos por suprimirlo sin que hayan sido exitosos.

Salvo el límite descrito que la Corte puede aplicar a la designación, adscripción, ratificación y remoción, las decisiones del Consejo se consideran definitivas e inatacables y no procede juicio o recurso en contra de las mismas. Esto acaba siendo una disposición que le da un poder inmenso a este órgano que determina la suerte y destino profesional de cerca de 50 mil trabajadores y servidores públicos, y maneja un presupuesto anual aproximado de 66 mil millones de pesos (aproximadamente el 1.09% del presupuesto de egresos de la Federación).

La reforma de 1999, cuatro años después de la profunda transformación de 1994, limitó de manera contundente que el ámbito de aplicación de las decisiones del Consejo no abarcaría lo relativo a la Corte, como un gesto político de deferencia hacia los ministros que rechazaron tener un órgano de control sobre ellos. Por tanto, la administración de la SCJN es elaborada por el presidente en su carácter de titular y representante de la misma, pero no por el Consejo de la Judicatura. Esta situación provocó una estructura administrativa excesivamente grande y que repite numerosas áreas de trabajo. Por citar un ejemplo, tanto el Consejo como la Corte cuentan con su propia estructura administrativa, con su oficina de comunicación social, de asuntos internacionales, y así en muchos más temas. Para 2018 existían 34 áreas operativas en la Corte y 42 en el Consejo.

La introducción de este último en el Poder Judicial Federal intentó ser una figura a replicarse en las entidades federativas. No obstante, aunque en diversas ocasiones se ha debatido la conveniencia de llevar a cabo reformas para hacer que el órgano sea obligatorio para todos los poderes judiciales del país, las entidades federativas aún mantienen la decisión de incorporarlo en sus constituciones. En la actualidad, solo dos entidades federativas no han incorporado los consejos de la judicatura en sus constituciones —Colima y Zacatecas—, pero también existen otros procesos de enti-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

dades que buscan desaparecerlos o transformarlos en instancias internas del propio poder judicial sin intervención de los otros poderes públicos.

Es relevante mencionar que es al gran jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio a quién se debe la introducción de las ideas que dieron pie a la reforma de 1994 y, en específico, la creación del Consejo de la Judicatura. Se trató, en su momento, de una innovación en el derecho mexicano que buscaba rescatar la importancia de los cuerpos colegiados y la tendencia que daba buenos resultados en países como España. Un órgano que rescata la idea constitucional original de separar las funciones y de establecer controles para llevarlas a cabo. Con la introducción del Consejo se buscó, de manera general, modernizar nuestro sistema constitucional y, de manera particular, evitar la endogamia del órgano judicial y fortalecer los mecanismos para una mejor administración de justicia, separando las funciones administrativas y de gobierno de las propiamente jurisdiccionales. Este último objetivo no se cumplió totalmente, al no lograr separar la presidencia de la Corte de la del Consejo, manteniendo una mayoría de miembros del poder judicial al mando de este órgano. Los años que han pasado después de la más importante reforma judicial —la de 1994— han mostrado que fenómenos como el nepotismo, la opacidad y la falta de rendición de cuentas sigan siendo retos presentes en el Poder Judicial Federal.

La recién aprobada reforma judicial de 2021 le da un nuevo mecanismo de fortalecimiento al Consejo, al establecer la facultad para que concentre en uno o más órganos jurisdiccionales los asuntos que considere vinculados a hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos. Esta decisión respecto a la idoneidad de la concentración, de acuerdo con lo que quedó establecido en el penúltimo párrafo del artículo, deberá tomarse en función del interés social y el orden público, lo que constituirá una excepción a las reglas de turno y competencia.

Se trata de una modificación que en realidad concentra poderes en el presidente del Consejo, pues, como se comentó, al contar con una mayoría de votos en el Consejo, puede tomar esta crítica decisión y decidir qué órganos son los que se van a encargar de asuntos importantes en materia de derechos humanos.

Pronto será necesario volver a revisar el papel del Consejo de la Judicatura, ello mientras no se consolide como un auténtico órgano de control del poder judicial para, de esa manera, adaptarlo a las necesidades de una sociedad desigual, mayormente alejada de la justicia, así como a los parámetros de una democracia constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

Ansolabehere, Karina *et al.*, *Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y completar su transformación. Una propuesta académica,* México, IIJ-UNAM, 2018.

Carrillo Flores, Antonio, *La justicia federal y la Administración pública,* México, Porrúa, 1973.

Concha Cantú, Hugo Alejandro, "El procedimiento de designación del presidente(a) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en Astudillo, César y Cossío Díaz, José Ra-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

món (coords.), *Organización y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,* México, Tirant lo Blanch-IIJ-UNAM, 2020.

Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, IIJ-UNAM, 1996.

Fix-Fierro, Héctor, *El poder del poder judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, México, IIJ-UNAM, 2020.

Fix-Zamudio, Héctor, "Órganos de dirección y administración en la rama jurisdiccional en los ordenamientos latinoamericanos", AA. VV., *Seminario sobre la Justicia en Latinoamérica y el Caribe en la década de los 90. Desafíos y oportunidades,* San José, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

Melgar Adalid, Mario, "Comentario al artículo 100", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada,* México, Porrúa, 1995.

Zaffaroni, Eugenio Raúl, "Dimensión política de un poder judicial democrático", en Carbonell, Miguel; Fix-Fierro, Héctor y Vázquez, Rodolfo (comps.), *Jueces y derecho. Problemas contemporáneos,* México, Porrúa-UNAM, 2004.

Hugo Alejandro Concha Cantú

REFORMAS

1. *DOF* 20-08-1928
2. *DOF* 25-10-1967
3. *DOF* 03-09-1993
4. *DOF* 31-12-1994
5. *DOF* 11-06-1999
6. *DOF* 11-03-2021

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 101

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de las entidades federativas o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministros, salvo que lo hubieran hecho con el carácter de provisional o interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.

Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia.

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

COMENTARIO

El artículo 101, en su versión original de 1917, establecía un solo párrafo equivalente al primero de los cinco párrafos que hoy forman dicha disposición. Equivalente, pues su contenido se refería a la misma prohibición y misma excepción. El artículo original decía:

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

Hoy en día, además de haber sido actualizado en esa parte, agregando a los consejeros de la Judicatura (1994) y a los magistrados de la Sala Superior del Tribunal

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Electoral (1996), el artículo también se amplió para establecer impedimentos y sanciones en caso de incumplimiento.

El Consejo de la Judicatura, como se menciona en el comentario al artículo constitucional anterior, es el órgano de administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación, creado en la reforma de 1994. En su integración hay siete consejeros. Uno de ellos, el presidente del Consejo, es el propio presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tres miembros son seleccionados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia entre los jueces y magistrados federales, dos miembros más son electos por el Senado de la República y un último es integrado por el ejecutivo federal. Estos consejeros, con la salvedad del presidente, son electos por un periodo de cinco años y no pueden repetir en la función. Son de enorme importancia, pues el Consejo es el órgano colegiado que tiene a su cargo las funciones de administración de recursos humanos, financieros y materiales, la vigilancia, disciplina, carrera y adscripción de todos los funcionarios judiciales a excepción de los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Para cumplir con sus funciones, el Consejo de la Judicatura trabajará en Pleno, en comisiones y a través de sus órganos auxiliares como son el Instituto Federal de Defensoría Pública, el Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles, el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial, la Unidad General de Responsabilidades Administrativas, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación y las unidades administrativas necesarias para su trabajo o el de estos órganos.

De una manera similar, en una reforma llevada a cabo en 1996, se incorporó a los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Este órgano anteriormente se encontraba en la órbita del poder ejecutivo federal y no dentro del poder judicial federal. La Sala Superior está integrada por siete magistrados.

Asimismo, el artículo en análisis ya no solo establece la prohibición a los funcionarios judiciales para que desempeñen otra labor que eventualmente pueda generar un conflicto directo o indirecto con la independencia que requieren en su desempeño, sino ahora establece la prohibición para todos los que hayan ocupado esos mismos cargos, para trabajar en calidad de patronos, abogados o representantes en procesos judiciales federales durante los dos años siguientes al haber concluido sus funciones.

En lo que toca a la primera parte, lo que la disposición busca es que los funcionarios mencionados, titulares de los altos cargos del poder judicial federal, no desempeñen otra actividad que les genere otras prioridades, subordinación o distracción en sus funciones judiciales. Esto conlleva no tener ningún interés o superior jerárquico al cual rendir cuentas o guardar lealtad, ya que deben de servir de manera exclusiva y prioritaria al poder judicial y al cargo que detentan. De esta manera se evita que cualquier otro interés pueda interferir en la dedicación de estos importantes funcionarios. Asimismo, lo que se busca es que no exista algún incentivo o vínculo económico por cargo o remuneración que de alguna manera capture a estos funcionarios. Por ello se establece como excepción el que puedan relacionarse en actividades no remuneradas en materia científica, docente, literaria o de beneficencia.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

El maestro Santiago Barajas recuperó el hecho de que en el artículo original se prohibía la aceptación de todo empleo o cargo federal, estatal o particular y se establecían las excepciones de participar en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia, pero no se mencionaban las docentes. Estas serían incorporadas en una adición hecha en 1987, en la que se permitió el ejercicio de la docencia, siempre y cuando fuera por excepción y sin remuneración alguna. No obstante, es importante decir que aun antes de que se añadiera este último punto, en la práctica, ministros, magistrados y jueces impartían clases en facultades y escuelas de Derecho (sin remuneración, hasta donde se sabe), no solo por la importancia que tiene que los estudiantes de Derecho tengan entre sus maestros a practicantes del derecho en el campo de la administración de justicia, sino porque las propias universidades y escuelas adquirían prestigio al contar con estos funcionarios entre sus docentes. En la actualidad, sin embargo, este tipo de actividades no solo es recurrente entre los funcionarios judiciales, sino que incluso el propio Consejo de la Judicatura Federal, a través del Instituto de la Judicatura —órgano que tiene a su cargo todo lo relacionado con la carrera judicial— suele buscar a jueces y magistrados para que sean estos los propios docentes en los cursos de actualización y capacitación que ofrecen a todo el personal jurisdiccional y también, en ocasiones, al público en general.

Lo que esta prohibición busca es proteger el principio de independencia judicial, como valor fundamental para lograr una impartición de justicia imparcial y expedita. La prohibición, en este sentido, busca cumplir con tres objetivos. En primer lugar, dignificar los puestos que son de una alta relevancia social. Al final del día, lo que idealmente se busca es que los juzgadores sean profesionales del derecho que por su dedicación, así como por sus altos méritos, cumplan la enorme responsabilidad de impartir justicia entre los miembros de una sociedad.

En segundo lugar, se busca establecer con claridad la incompatibilidad del cargo con otras actividades que redundarían justamente en imparcialidad o en un desempeño débil del cargo.

Y, en tercer lugar, lo que se busca —como ya se mencionó— es no poner en riesgo la libertad del funcionario judicial para decidir lo que, a su juicio, basado en conocimiento y experiencia, es lo correcto en el trabajo de aplicar la norma más adecuada al caso que le toca decidir.

La parte que se agregó en 1996 va más allá y establece impedimentos para que estos funcionarios, una vez que dejen sus cargos, puedan beneficiarse o beneficiar a alguien al utilizar conocimientos, o bien, relaciones que hicieron durante el tiempo que se desempeñaron dentro del poder judicial. Si bien el término de dos años es un tanto arbitrario (no hay un criterio predeterminado y específico que determine porque un año o tres son mejores), se considera que es un tiempo suficiente para que este tipo de ventajas dejen de existir.

También, en la gran reforma judicial de 1994, que cambió profundamente el diseño y funcionamiento del poder judicial federal, se añadieron dos párrafos. En el primero de ellos se agregó que, tratándose de las personas que hubieran dejado de ser ministras o ministros de la Corte, salvo si lo hicieron solo de manera provisional

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

o con carácter de interinos, durante el mismo plazo de dos años quedarían impedidas para ocupar el cargo de secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal o titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa. Nuevamente, lo que la Constitución busca salvaguardar es que los más altos funcionarios judiciales, aun en el supuesto de haber terminado su encargo, utilicen ventajas, relaciones o intereses generados para ocupar otros cargos políticos de enorme relevancia. Probablemente el impedimento debería ser absoluto, para consolidar que los intereses políticos no contaminen la independencia judicial de manera alguna.

El otro párrafo añadido en 1994 establece que estos impedimentos para litigar o para ocupar cargos públicos de relevancia (de los ministros) se aplicarán también para aquellos funcionarios judiciales que se apartaron de sus labores mediante licencia.

Finalmente, el artículo establece una consecuencia normativa para los casos en que esta prohibición e impedimentos no se cumplan. El último párrafo del artículo 101 establece que, en caso de infracción a estas disposiciones, la sanción será la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación y, para el caso del impedimento a los que ya terminaron el cargo, la sanción será la pérdida de prestaciones y beneficios que correspondan por el puesto o puestos desempeñados, así como cualquier otra sanción prevista en las leyes respectivas.

BIBLIOGRAFÍA

Ansolabehere, Karina *et al., Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y completar su transformación. Una propuesta académica,* México, IIJ-UNAM, 2018.

Barajas Montes de Oca, Santiago, "Comentario al artículo 101", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa, 1995.

Fix-Fierro, Héctor, *El poder del poder judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, México, IIJ-UNAM, 2020.

Fix-Zamudio, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, 1980.

Zaffaroni, Eugenio Raúl, "Dimensión política de un poder judicial democrático", en Carbonell, Miguel; Fix-Fierro Héctor y Vázquez, Rodolfo, *Jueces y derecho. Problemas contemporáneos,* México, Porrúa-UNAM, 2004.

Hugo Alejandro Concha Cantú

REFORMAS

1. *DOF* 10-08-1987
2. *DOF* 31-12-1994
3. *DOF* 22-08-1996
4. *DOF* 29-01-2016

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 102

A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.

Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.

II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.

III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.

En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.

Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.

IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.

Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de estos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, estos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, Constitución Política de los según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y solo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de estas.

COMENTARIO

I. Comentario al apartado "A"

En diciembre de 2018 concluyó el proceso de instauración de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo, que tuvo como justificación la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014. Con ello, la Procuraduría General de la República (PGR) desapareció y dio paso a la nueva Fiscalía; independiente del poder ejecutivo federal.

Por otra parte, el texto primitivo del citado artículo (con modificaciones secundarias de 1940 y 1967), comprendía exclusivamente lo referente a la organización y funciones del Ministerio Público federal, representado por la extinta PGR; lo que en la actualidad ha pasado a ser el apartado "A" de dicho precepto. Fue hasta la reforma publicada el 28 de enero de 1992 que se adicionó el ahora apartado "B", relativo a los organismos protectores de derechos humanos que se inspiran en el modelo escandinavo del *ombudsman*.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

En la legislación mexicana, el artículo 102, apartado "A", reformado el 29 de enero de 2016, conserva la figura del Ministerio Público de la Federación e instaura en esta institución la nueva organización a partir de una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se desarrolla en su respectiva ley orgánica. Introduce en el párrafo segundo el vocablo "fiscal", al referirse a los requisitos necesarios para ser designado fiscal general de la República y marca un plazo de nueve años de duración del cargo, así como las causas para su remoción.

Para el nombramiento de este funcionario se establece un sistema de selección en el que se involucra a la Cámara de Senadores y al presidente de la República (conforme lo previsto en el art. 76, frac. XIII y art. 89, frac. IX constitucionales). Del procedimiento y requisitos previstos en las citadas disposiciones, por el momento no se entrevé posibilidad alguna de que el poder legislativo tenga un interés genuino en la construcción de una institución democrática que garantice la autonomía constitucional del Ministerio Público de la Federación, en el entorno de un Estado social y democrático de derecho.

El procedimiento para la designación de fiscal general está burocratizado con serias inconsistencias que facilitan que el titular del poder ejecutivo en turno influya con discrecionalidad en el nombramiento. Los requisitos son insuficientes en la designación de un cargo de esta envergadura, ya que la experiencia profesional de 10 años como licenciado en Derecho, la buena reputación y la edad, tornan frágil la nueva institución que representa al Ministerio Público federal. Entre los requisitos que la fortalecerían está fundamentalmente el conocimiento especializado en las ciencias penales, aplicado en forma ininterrumpida por quien aspire al cargo. Sin duda, es el requisito *sine qua non* para dirigir con eficacia la actividad de procurar justicia en una nueva institución; si bien en esta reforma constitucional no se exigió en la convocatoria, lo que dio como resultado la participación de algunos juristas y el nombramiento del primer fiscal general que instalaría la Fiscalía General de la República.

Por otro lado, el artículo 102 constitucional contempla dos fiscalías especializadas: una de ellas en materia electoral, la segunda relativa al combate a la corrupción. La historia de esta última deviene de la reforma político-electoral de 10 de febrero de 2014, en la cual se estipuló su creación. Esta reforma estableció que, a la entrada en vigor del decreto de reforma, el procurador general de la República expediría el acuerdo de creación de dicha Fiscalía, cuyo titular sería nombrado por el Senado y duraría en el cargo hasta el 30 de noviembre de 2018. Llegada esa fecha, el nuevo titular de esta Fiscalía especializada sería designado por quien ocupara el cargo de fiscal general de la República.

El proceso de creación de la comúnmente conocida como "Fiscalía anticorrupción" se caracterizó por ser un emblema de empantanamiento político que sufre la instauración de instituciones democráticas en México. El proceso de designación comenzaría el 12 de marzo de 2014, cuando, mediante un acuerdo publicado por la Procuraduría General de la República (A/011/14), se determinó que la entrada en vigor de la Fiscalía especializada en combate a la corrupción estaría supeditada al nombramiento de su titular.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Fue así que, en noviembre de 2014, el Senado emitió una convocatoria pública para que comparecieran todos los interesados en ocupar el cargo; a esta acudieron 33 aspirantes. Transcurrieron cerca de dos años hasta que, en octubre de 2016, se dio por concluido aquel proceso ante la falta de consensos por parte de distintas fuerzas políticas y se convocó a un nuevo proceso de designación.

Con base en esta nueva convocatoria, en marzo de 2017 se presentó la ronda de comparecencias de los interesados en ocupar el cargo. Ello dio como resultado un dictamen donde se identificaron algunos perfiles idóneos para ser fiscal; sin embargo, la Junta de Coordinación Política del Congreso de la Unión no elaboraría el acuerdo correspondiente y, en consecuencia, no se presentaría ante el Pleno del Senado para su votación.

Al concluir el periodo ordinario de sesiones, en abril de 2017, no se realizó el nombramiento del fiscal anticorrupción. Esta segunda convocatoria sería precedida de la renuncia del titular de la Procuraduría General de la República, en el marco de acusaciones por parte de la sociedad civil, que acusaba la cercanía del procurador con el ejecutivo federal (de acuerdo con la reforma constitucional de 2014, la persona que ocupase el cargo de procurador al momento de concluir el sexenio pasaría en automático a ser el fiscal general de la República). Este hecho dinamitaría todas las condiciones de consumar la edificación de la Fiscalía General de la República hasta en tanto no hubiere un cambio de mando en la Administración federal.

Finalmente, el 14 de diciembre de 2018 fue promulgada la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Con ello se daría la declaratoria de entrada en vigor de la autonomía constitucional (20 de diciembre de 2018), lo que formalmente daba paso a la extinción de la Procuraduría General de la República, así como la creación de la Fiscalía General y a su interior sus dos fiscalías especializadas (además de contar con una más de derechos humanos y otra de control interno). Luego de ello se procedería al nombramiento de estos cargos, conforme a lo que establece la Constitución.

Por otro lado, el precepto constitucional dota de competencia a la Fiscalía General de la República para la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal. La misma disposición normativa agrega, como materia de su competencia, la obligación de solicitar las medidas cautelares contra las personas imputadas de un delito y, además, la búsqueda y presentación de las pruebas que acrediten la participación en hechos que las leyes señalen como delito. Asimismo, hace énfasis en la función de procurar que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad, con prontitud y en forma expedita, y faculta a los fiscales a pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los asuntos que la ley determine.

Es importante señalar que, también producto de la reforma constitucional de 2014, las entidades federativas iniciaron procesos para la creación de sus respectivas fiscalías generales. Sin embargo, los cuestionamientos sobre la utilidad de esta modificación constitucional a la institución del Ministerio Público, en los cuales se afirma que no ha cumplido con las expectativas creadas, han desacelerado estos procesos a nivel estatal y han propiciado que algunos estados decidieran no iniciarlos.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Esta afirmación encuentra respaldo en el hecho de que el diseño institucional bajo una arquitectura de procesos y la ausencia de plataformas tecnológicas necesarias para operarlos no fueron temas abordados durante la transición de la institución, lo que hace pensar que la instauración de esta institución fue un mero cambio nominal y de ubicación del Ministerio Público en México.

A su vez, la política criminal no tuvo una planeación estratégica para la futura actividad de procuración de justicia y, tampoco las acciones prioritarias para enfocar los esfuerzos en los delitos con mayor incidencia y lesividad a las personas y comunidades. Sin duda, operó la reconfiguración del sistema inquisitorial en el funcionamiento de la Fiscalía General de la República y en las fiscalías estatales, ante la ausencia de cambios jurídicos, administrativos y organizacionales acordes al sistema penal acusatorio.

En este orden de ideas, los tres últimos párrafos del apartado "A" se refieren a temas propios de la organización y funcionamiento de la institución del Ministerio Público federal. Estos deberían contemplarse en la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, dado que comprende las bases para la formación y profesionalización, la carrera profesional y las sanciones a los servidores públicos que infrinjan las normas en el desarrollo de sus funciones. Además, este precepto repite de forma innecesaria los principios que deben guiar el actuar de los integrantes del Ministerio Público, que provienen y los contempla el artículo 21 constitucional.

De los estudios que se han efectuado en América Latina sobre la institución del Ministerio Público y sus fiscales destaca la opinión de Mauricio Duce y Cristian Riego. Ambos señalan la importancia que tienen los fiscales en el desarrollo del sistema penal acusatorio con motivo de la reforma procesal penal en Latinoamérica, al exponer que

> [...] el avance a sistemas de corte acusatorio o adversarial tiene un impacto profundo en las funciones que los fiscales cumplen en el proceso penal. Este cambio supone un potenciamiento de la institución, en la medida en que se le agregan nuevas facultades a las tradicionales. Como producto de la reforma se ha adjudicado a los fiscales que no la tenían, la responsabilidad de llevar adelante la investigación preparatoria de los delitos y de dirigir a la policía en el desarrollo de las investigaciones.

Por su parte, Alberto Bovino sostiene que el fiscal "es la figura central del sistema de justicia penal, y las cuestiones vinculadas a la manera de cómo toma sus decisiones constituyen un problema complejo que tiene importantes implicaciones en el funcionamiento del sistema".

II. Notas sobre antecedentes históricos de la figura del fiscal

El origen histórico de la denominación "fiscal" es descrito exhaustivamente por el tratadista Julio Maier cuando destaca que, instaurada la Inquisición, pasaron varios siglos para que ella diera a luz al Ministerio Público, hoy concebido como acusador estatal distinto de los jueces y encargado de ejercer ante ellos la llamada acción penal pública. Expone que su desarrollo inició en Francia y que la evolución en España depende del derecho francés, utilizando el mismo nombre

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

(ministerio fiscal, trasladado a los países hispanoamericanos) que recibe normalmente en ese ámbito.

Añade que con un oficio más parecido a la función actual del Ministerio Público en materia penal se desarrolló en el *Land* de Hesse (Alemania), y distinguió entre dos figuras: el *adovcatus fisci* y el *procurator fisci* o *fiskal*. Sobre el primero señala que "cumplía la función de representar al fisco y era el 'hombre de la pluma' porque solo operaba por escrito", mientras que el segundo "operaba en la audiencias orales y por mandato del primero". En este desarrollo histórico, el citado autor determina que el Ministerio Público, con su moderna función acusatoria o, mejor aún, de persecución penal en los delitos llamados "de acción pública", es en realidad un desarrollo contemporáneo. Un oficio público posterior a la transformación de la inquisición histórica e incluso a las propias ideas del Iluminismo.

El desarrollo histórico de la institución del Ministerio Público federal en nuestro país, conforme al relato del jurista Héctor Fix-Zamudio, tiene su origen en la tradición española, debido a que el procurador general formó parte de la Suprema Corte de Justicia y su designación era similar a la de los magistrados, de acuerdo con los artículos 124, 127 y 140 de la carta federal de 4 de octubre de 1824, los que le daban la denominación tradicional de fiscal.

Esta ubicación se reproduce en el artículo 91 de la Constitución federal de 5 de febrero de 1857, en el cual se señala que "la Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general". De acuerdo con el citado autor, con la reforma constitucional de 22 de mayo de 1900 fueron modificados los artículos 91 y 96 de la Constitución, que suprimieron de la integración de la Suprema Corte de Justicia al procurador general y al fiscal. En esta se dispuso que "los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo"; esta característica se conservaría en la Constitución federal de 1917.

Posteriormente, a la Fiscalía le serían conferidas funciones como: *a)* la investigación y persecución de los delitos federales y la procuración de la impartición de justicia; *b)* la representación jurídica del ejecutivo federal ante los tribunales en los asuntos que se consideraban de interés nacional, y *c)* la asesoría jurídica del gobierno de la federación. Fix-Zamudio concluye señalando que las dos últimas funciones mencionadas en el párrafo precedente fueron objeto de amplios debates (actualmente, de estas, el Ministerio Público solo conserva la primera).

III. Comentario al apartado "B"

El apartado "B" del precepto comentado es relativamente reciente. Fue incorporado el 28 de enero de 1992. En él se consagra la Comisión Nacional y las comisiones nacionales de derechos humanos de nuestro país. Estas instituciones comúnmente han recibido el nombre genérico de *ombudsman,* de acuerdo con el modelo escandinavo, según lo explica el jurista Héctor Fix-Zamudio. Según este autor, el apartado "B" se situó en este artículo por una aproximación "bastante indirecta" con el Ministerio Público.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Luego de esta modificación constitucional, el Congreso de la Unión expediría la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (25 de junio de 1992). Es en esta última legislación donde se describe la integración, atribuciones y funcionamiento de esta institución pública nacional.

La función esencial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) está dirigida a la tutela efectiva de los derechos fundamentales, ya que, conforme al artículo 1 constitucional, las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por esa razón, el Estado mexicano, como lo indica el precepto citado en este párrafo, deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Dicho de otra manera, la Comisión Nacional tiene como función primordial la protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico nacional, por lo que aparecen comprendidos en la Constitución, los tratados internacionales y en leyes ordinarias.

La CNDH es un órgano constitucional autónomo del Estado mexicano. Las comisiones estatales, en principio, siguen este modelo en cada una de las entidades federativas del país. La estructura orgánica de la Comisión Nacional, robusta, la cual se acompaña de un Consejo Consultivo, no ha conseguido permear en una cultura de defensa de derechos humanos en todas sus dimensiones. Por el momento, los esfuerzos de la Comisión Nacional únicamente se han visto reflejados en sus trabajos de promoción y conocimiento de los derechos humanos en nuestro país.

Tanto la CNDH como las comisiones estatales deben conocer de las quejas en contra de actos u omisiones, principalmente de naturaleza administrativa, en los que incurran autoridades y servidores públicos. En síntesis, son actos recurribles aquellos que puedan estar violando derechos humanos.

Su competencia es procedente en los supuestos derivados de la recepción de inconformidades por las omisiones o por la inactividad en que incurran los organismos locales de derechos humanos (comúnmente conocidas como comisiones estatales), así como por la insuficiencia en el cumplimiento de sus recomendaciones por parte de las autoridades locales. Además, tiene competencia para conocer las quejas relacionadas con presuntas violaciones a derechos humanos en cualquier lugar del territorio nacional.

Estos cuerpos institucionales también deben formular recomendaciones públicas no vinculantes, así como presentar quejas y denuncias sobre hechos que conozcan y que propicien afectaciones a derechos. Destaca la endeble facultad de emitir recomendaciones, puesto que su incidencia preventiva y proactiva sobre el ejercicio de los derechos es mínima y no pasa a ser más que parte del engrose de los reportes anuales de la institución.

V. Reseña histórica sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

En México, el 13 de febrero de 1989, como parte de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

junio de 1990, nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de los Derechos Humanos, constituyéndose como un organismo desconcentrado de dicha Secretaría.

Como se mencionó, fue mediante una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992 que se adicionó el apartado "B" del artículo 102 y, con ello, se elevaría a rango constitucional a la Comisión Nacional. De esta forma se daría el surgimiento del llamado sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos. Finalmente, por medio de una reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de septiembre de 1999, dicho organismo nacional se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria.

De acuerdo con Héctor Fix-Fierro, en sus inicios, esta institución demostró un grado excepcional de independencia. Con ello, obtuvo un amplio prestigio en todos los sectores sociales y dio inicio a una cultura de los derechos humanos en nuestro país.

La notable experiencia de la CNDH introduce el apartado "B" en el artículo 102 de la Constitución federal, con las reglas básicas para que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados establecieran, en el ámbito de sus respectivas competencias, los organismos de protección de derechos humanos, con las características del *ombudsman,* tal como se habían venido desarrollando. Varias entidades federativas, al establecer sus comisiones locales, tomaron el modelo de la Comisión Nacional en su estructura jurídica y funciones similares. Algunas de ellas con una regulación jurídica que consagraba la independencia funcional de estas instituciones.

De esta manera, debemos señalar que, en opinión de los juristas Fix-Zamudio y Valencia Carmona, estamos frente a un nuevo paradigma constitucional, entendido este, de acuerdo con Thomas S. Kuhn, como aquellos logros científicos universalmente aceptados que, durante cierto tiempo, suministran modelos de problemas y soluciones a una comunidad de profesionales. Este paradigma aparece consolidado con la creación de la CNDH, que se enfoca a la protección de los derechos humanos, antes adscritos exclusivamente en el rubro original "De las garantías individuales" en la Constitución de 1917.

BIBLIOGRAFÍA

Binder, Alberto, *Introducción al derecho procesal penal,* 2a. ed., Buenos Aires, Ad-Hoc, 2004.

Duce, Mauricio y Riego, Cristian, *Desafíos del ministerio público fiscal en América Latina,* Santiago de Chile, Centro de Estudios de Justicia de las Américas CEJA-JSCA, 2005.

Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, trad. de Marta Guastavino, Buenos Aires, Planeta, 1993.

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia, Sergio, *Las reformas en derechos humanos. Procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional,* 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2015.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Fix-Zamudio, Héctor, "Legislación reciente sobre derechos humanos. Introducción del ombudsman en el ordenamiento mexicano", AA. VV., *El derecho mexicano hacia la modernidad*, México, Porrúa-UNAM, 1991.

González, Patricia, *Manual de derecho procesal penal. Principios, derechos y reglas,* México, FCE-IIJ-UNAM, 2017.

Maier, Julio B. J., *Derecho procesal penal,* vol. II: *Parte general. Sujetos procesales,* Buenos Aires, Editores del Puerto, 2003.

Martín, Claudia; Rodríguez Pinzón, Diego y Guevara B., José A., *Derecho internacional de los derechos humanos,* México, Distribuidores Fontamara-Universidad Iberoamericana, 2006.

Maturana, Cristian y Montero, Raúl, *Derecho procesal penal*, Santiago de Chile, Abeledo Perrot-Legal Publishing, 2010, t. II.

Nogueira, Humberto, *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, México, IIJ-UNAM, 2018.

Soberanes Fernández, José Luis, *Hechos violatorios de los derechos humanos. Manual para su calificación,* 3a. ed., México, Porrúa-CNDH, 2019.

Patricia Lucila González Rodríguez

REFORMAS

1. *DOF* 11-09-1940
2. *DOF* 25-10-1967
3. *DOF* 28-01-1992
4. *DOF* 31-12-1994
5. *DOF* 13-09-1999
6. *DOF* 10-06-2011
7. *DOF* 10-02-2014
8. *DOF* 29-01-2016

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 103

Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y

III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

COMENTARIO

Este precepto constitucional regula la procedencia genérica del juicio de amparo ante los tribunales federales.

Entre los antecedentes externos pueden citarse la revisión judicial, la estructura del poder judicial federal, el *habeas corpus* y el régimen federal del derecho público estadounidense; el nombre mismo de la institución y la tendencia hacia la centralización judicial, que tienen su origen en la tradición hispánica, así como algunos elementos del sistema francés, como las declaraciones de derechos y la casación.

Por lo que respecta a los antecedentes nacionales, está el artículo 137, fracción V, de la Constitución federal de 1824, que confirió a la Suprema Corte la facultad de conocer de las infracciones a la Constitución y leyes generales; el artículo 20, fracción I, de la primera, y 12, fracciones I a III, de la segunda de las Leyes Constitucionales de diciembre de 1836, que establecieron una instancia judicial denominada "reclamo" ante la Suprema Corte de Justicia en la capital y ante el superior tribunal respectivo en los departamentos, contra la expropiación por utilidad pública. Además, en varios proyectos de reforma o de nuevas leyes fundamentales, como los conocidos de 1840 y 1842, se observa la tendencia a conferir a los tribunales, y en especial a la Suprema Corte, la protección de los derechos fundamentales y de las normas de carácter constitucional.

Pero, en sentido estricto, el amparo surgió en los artículos 8, 9 y 65, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, promulgada el 31 de marzo de 1841, de acuerdo con el proyecto elaborado por una comisión presidida por Manuel Crescencio Rejón y Alcalá. En estos preceptos se utiliza el vocablo "amparo", que el notable constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez ha calificado como "castizo, evocador y legendario", para proteger los derechos de las personas contra

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

leyes y decretos de la legislatura o providencias del gobernador contrarios al texto literal de la Constitución, así como contra funcionarios, tanto administrativos como judiciales, cuando violasen las "garantías individuales".

Después, en el artículo 25 del Acta de Reformas (a la Constitución federal de 1824), promulgada el 18 de mayo de 1847, con apoyo en el proyecto elaborado por Mariano Otero, se atribuye a los tribunales de la federación la facultad de otorgar amparo a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que les concedían dicha carta federal y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, tanto de la federación como de los estados.

Finalmente, el artículo 101 de la carta federal de 5 de febrero de 1857, con una redacción casi idéntica a la del artículo 103 de la Constitución de 1917, dispuso:

> Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados. III. Por leyes o actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

El artículo 103 de la Constitución de 1917 ha sido modificado en tres ocasiones: a través de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, para incluir la mención del Distrito Federal en las fracciones II y III, así como para hacer más precisa la redacción de ambas; el 6 de junio de 2011, para sustituir las expresiones "leyes" por la de "normas generales" y la de "garantías individuales" por la de "derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte", y para hacer referencia a las "omisiones" y ya no solo a los "actos" de autoridad en materia de amparo; y el 29 de enero de 2016, para sustituir "la esfera de competencia del Distrito Federal" por "la autonomía de la Ciudad de México" en la fracción II, y para reconocer a dicha ciudad como entidad federativa en la fracción III.

El artículo comprende dos aspectos: *a)* la protección de derechos contra normas generales, actos u omisiones de autoridad, y *b)* la tutela indirecta del régimen federal a través de los derechos fundamentales, cuando estos sean infringidos por leyes o actos de la autoridad federal que invadan la autonomía de las entidades federativas y, a la inversa, cuando las leyes o los actos de estas últimas afecten la esfera de competencia de la federación.

La protección de los derechos contra normas generales (antes "leyes"), actos u omisiones de autoridad es el aspecto esencial del juicio de amparo en su configuración original, de acuerdo con los debates del Constituyente de 1856-1857, en el cual prevaleció la opinión mayoritaria que pretendía lograr la tutela de los derechos fundamentales consagrados en dicha carta federal, considerados como "la base y el objeto de las instituciones sociales", contra leyes o actos de cualquier autoridad. Se tomó como modelo, aun cuando adaptándola a nuestro sistema jurídico, la revisión judicial estadounidense, tal como fue divulgada por Alexis de Tocqueville en su libro

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

clásico *La democracia en América del Norte,* cuya traducción castellana por Sánchez de Bustamante fue invocada de manera expresa por los creadores del juicio de amparo, Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero, y también por los constituyentes de 1857, estos últimos con base en la edición de 1855.

Sin embargo, esta intención original del constituyente se fue ampliando de manera paulatina a través de la legislación y, en especial, por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, primero a la protección de todos los preceptos constitucionales que consagraban derechos fundamentales, aun cuando no estuvieran en el primer capítulo de la carta federal, y más adelante también a aquellos otros que complementaran o estuvieran relacionados con los propios derechos.

Uno de los tratadistas que más influyó en esta ampliación protectora del juicio de amparo fue el insigne Ignacio Luis Vallarta, tanto en sus escritos doctrinales como por conducto de la jurisprudencia de la Suprema Corte, en la cual participó activamente como magistrado y presidente, y, por ello, su influencia se compara con la del conocido presidente de la Corte estadounidense, John Marshall, no obstante que el jurista mexicano estuvo mucho menos tiempo en el poder judicial.

También debe tomarse en consideración que, debido a una interpretación forzada del artículo 14 de la Constitución federal de 1857, se introdujo al ámbito de protección del amparo el llamado control de legalidad de las sentencias judiciales, de manera que se consideraba infringido dicho artículo cuando un juez federal o local no aplicaba "exactamente" una ley ordinaria. En virtud de que dicho precepto se encontraba en el capítulo de las "garantías individuales", se consideró que el juicio de amparo procedía en los términos de la fracción I del artículo 101 de dicha carta fundamental.

A pesar de que el artículo 8 de la Ley de Amparo de 20 de enero de 1869 prohibió expresamente el amparo judicial, la Suprema Corte consideró implícitamente inconstitucional dicho precepto, es decir, en oposición al artículo 101, fracción I, de la ley fundamental, y, por ello, admitió la impugnación de dichas resoluciones a través del amparo, lo que fue expresamente reconocido por la legislación de amparo posterior, es decir, la Ley de Amparo de 1882 y los códigos federales de procedimientos civiles de 1897 y 1908.

La procedencia del juicio de amparo contra resoluciones judiciales por violación de disposiciones legales ordinarias fue consagrada con detalle en el artículo 107 de la Constitución federal de 1917, después de un debate intenso en el Constituyente, en el que finalmente prevaleció la postura de cuestionamiento a la independencia de los jueces de los estados, a los que el propio primer jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, calificó como "instrumentos ciegos de los gobernadores".

En tal virtud, desde entonces, con apoyo en la fracción I del artículo 103 de la carta federal, el amparo mexicano es admisible contra normas generales, así como en contra de cualquier acto u omisión de autoridad que infrinjan no solo derechos humanos, calificados anteriormente como "garantías individuales", establecidos en la Constitución o en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, sino también en contra de cualquier resolución proveniente de "tribunales

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

judiciales, administrativos o del trabajo" en la que se diluciden cuestiones de mera legalidad.

Por otra parte, el amparo contra leyes o actos de autoridades federales o locales por invasión de la esfera de competencia se encuentra regulado por las fracciones II y III del artículo 103 constitucional y también ha sido calificado por un sector de la doctrina como "amparo soberanía".

Este aspecto del juicio de amparo ha perdido su eficacia práctica y se promueve en escasas ocasiones con fundamento en las mencionadas fracciones del artículo 103 de la carta federal, si se toma en consideración que, al aceptar la jurisprudencia que establece como motivo de procedencia del amparo el principio de legalidad establecido por el artículo 16 de la misma carta federal, o sea, que todo acto de autoridad (incluyendo los legislativos) debe provenir de "autoridad competente", cuando una ley o acto de autoridad federal invade la autonomía de una entidad federativa o viceversa, debe considerarse que proviene de autoridad incompetente, con lo cual se infringen derechos y, por ello, queda comprendido dentro de lo dispuesto por la fracción I del artículo 103 constitucional. En tal virtud, ya no resulta necesario invocar las fracciones II y III del mismo precepto, aun cuando se mencionan de manera esporádica.

El amparo mexicano, al menos en su concepción original de instrumento protector de los derechos humanos contra leyes y actos de autoridad, ha trascendido a otros ordenamientos latinoamericanos. Actualmente se encuentra regulado como acción, recurso o juicio en las constituciones de Argentina, tanto en la Constitución Nacional (reforma de 1994) como en las constituciones de varias provincias; Bolivia (1967), artículo 19; Costa Rica (1949), artículo 48; El Salvador (1983), artículo 247; Guatemala (1985), artículo 265; Honduras (1982), artículo 183; Nicaragua (1987), artículo 188; Panamá (1972-1983), artículo 50; Paraguay (1992), artículo 134; Perú (1993), artículo 202; Uruguay (1966), implícitamente; y Venezuela (1961), artículo 49. También se introdujo el recurso de amparo en la Constitución española republicana de 1931 y se restableció en la Constitución de 1978.

A lo anterior deben agregarse instrumentos similares, como el *mandado de segurança* brasileño de la Constitución de 1988; el recurso de protección de la Constitución chilena de 1980 y la acción de tutela de la carta colombiana de 1991.

Además, por influencia mexicana, el derecho de amparo se ha consagrado en el artículo XVIII de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y ha sido regulado por los artículos 20, inciso 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

BIBLIOGRAFÍA

Cossío Díaz, José Ramón; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Mejía Garza, Raúl Manuel (coords.), *La nueva Ley de Amparo*, 2a. reimp., México, Porrúa, 2016.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, 2a. reimp., Madrid, Marcial Pons-IIJ-UNAM, 2017.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo,* 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1999.

Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El derecho de amparo en el mundo*, México, Porrúa-IIJ-UNAM, 2005.

Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional,* México, Porrúa, 1993.

Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *Fuentes para la historia del juicio de amparo*, México, Senado de la República, 2004.

Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, IIJ-UNAM, 2002.

Héctor Fix-Zamudio
Eduardo Ferrer Mac-Gregor

REFORMAS

1. *DOF* 31-12-1994

2. *DOF* 06-06-2011

3. *DOF* 29-01-2016

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 104

Los Tribunales de la Federación conocerán:

I. De los procedimientos relacionados con delitos del orden federal;

II. De todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. A elección del actor y cuando solo se afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, los jueces y tribunales del orden común.

Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;

III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, solo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

IV. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

V. De aquellas en que la Federación fuese parte;

VI. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

VII. De las que surjan entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, y

VIII. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

COMENTARIO

El artículo 104 establece las competencias del Poder Judicial de la Federación. A nivel federal no existe la unidad de jurisdicción, es decir, existen órganos capaces de decir el derecho en casos concretos que no se encuentran dentro del poder judicial. Por ello, es necesario que se determinen cuáles son los casos que le corresponderá conocer a dicho poder y cuáles a otros órganos, como son los tribunales militares, los tribunales agrarios o el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por hablar de los que tienen relevancia constitucional. De existir unidad de jurisdicción, bastaría con señalar que este poder resolvería las controversias derivadas del cumplimiento de normas del ámbito federal.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

La primera fracción da competencia en materia penal federal, de suerte que los tribunales de este poder conocerán desde los actos que requieren control judicial, hasta la ejecución de la sentencia, pasando por el enjuiciamiento, en los casos en los que deba sancionarse un delito contra la federación.

Hay que hacer dos precisiones respecto a la competencia penal. La primera es que, además de los crímenes federales, pueden llegar a conocer de delitos del orden común cuando tengan conexidad con federales, o cuando se trate de delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta, según dispone la fracción XXI del artículo 73, desde octubre de 2013. La segunda es que, en el caso de materias concurrentes, como pueden ser la salud, la electoral o la trata de personas, puede llegar a conocer un juez local de delitos previstos en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, si así lo establece la legislación secundaria, de acuerdo con la fracción antes citada del artículo 73.

La fracción II del artículo 104 le da competencia al Poder Judicial de la Federación para resolver los litigios mercantiles. También para conocer las controversias en materia civil que se rijan por la legislación federal, pues la mayor parte son competencia de los jueces del orden común, al ser una materia local.

Conforme al federalismo dual tradicional, las materias federales son legisladas, administradas y juzgadas por órganos de ese ámbito. Esa regla clásica se rompe en la segunda parte de esta fracción, pues les da competencia a los tribunales locales para resolver litigios regidos por leyes federales cuando sea deseo de la parte actora demandar en el orden común. Esta posibilidad, sin embargo, está condicionada a que el litigio solo dirima intereses particulares. La decisión de la parte actora en el momento de demandar es la que otorga competencia al juez federal o local de primera instancia, pero también al de segunda, puesto que las resoluciones deberán ser impugnadas en ese mismo orden jurídico.

En esa fracción también se hace referencia a los tratados internacionales. Hay que entender que el "cumplimiento y aplicación" de estos es de forma directa, es decir, los litigios cuyo objeto primario derive de un compromiso supranacional, puesto que todas las autoridades con jurisdicción deben usar los instrumentos internacionales, especialmente los de derechos humanos, como una premisa de su decisión en todos los asuntos que conozcan. En estos casos, sin embargo, el tratado es un objeto secundario.

La fracción III establece la competencia para resolver los recursos de revisión de los tribunales de lo contencioso-administrativo. Ante una resolución desfavorable de un tribunal de esta naturaleza, el particular podía promover un juicio de amparo. Sin embargo, si la resolución era adversa para una autoridad, carecía de recurso. Por ello, en 1947 se estableció este recurso de revisión como una posibilidad para el legislador y, desde 1967, como una obligación. Dicho recurso se limitaba a las resoluciones del tribunal federal de esta naturaleza, pero, en la reforma de 27 de mayo de 2015, se extendió para poder impugnar las resoluciones de los tribunales del ámbito local, ya que en esa misma reforma se dispuso como obligación de las entidades federativas contar con este tipo de órganos.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Respecto a estos recursos de revisión la Constitución no se limita a señalar la competencia del Poder Judicial de la Federación, sino que su resolución la asigna directamente a los tribunales colegiados de circuito desde 1993. Además, indica las reglas procesales a las que estará sujeto el recurso, disponiendo que serán las correspondientes al amparo indirecto. Así pues, mientras que si un particular impugna en amparo una resolución de un tribunal contencioso-administrativo se regirá por las reglas de la vía directa, si lo hace una autoridad el recurso de revisión se tramitará conforme a las de la indirecta, mismas que deben adaptarse a las particularidades de un órgano colegiado. Asimismo, la norma en comento establece la definitividad de estas resoluciones, de suerte que no cabría un amparo si la decisión del tribunal colegiado revoca la decisión de primera instancia.

La fracción IV le otorga competencia al Poder Judicial de la Federación para resolver las controversias de derecho marítimo. Bajo la antigua concepción de que el marítimo era parte del derecho mercantil, hubiera tenido cabida dentro de la fracción II. Sin embargo, hoy en día se entiende como una materia autónoma por sus vínculos con el derecho administrativo, fiscal, aduanero, internacional, entre otros. Por ello requería un tratamiento distinto. Además, con ello se anula la posibilidad de que los tribunales del orden común lleguen a conocer de estas controversias, lo cual es lógico por el ámbito espacial propio del derecho marítimo.

La fracción V establece que el poder judicial resolverá las controversias en las que la federación sea parte. A diferencia de las fracciones anteriores, que se refieren a la materia u objeto del litigio, en esta la competencia atiende a una de las partes del proceso. De esta forma, si la federación es parte de una controversia, se surte la competencia del Poder Judicial de la Federación, con independencia de la acción ejercida o del ámbito de la ley sustantiva que haya que aplicar.

Cabe preguntarse si debe acudir a juicio la federación como un todo, por ejemplo, cuando contiende contra una entidad federativa, para que sean estos tribunales quienes la diriman, o si basta con que sea alguno de los órganos federales quienes participen en el litigio. Salvo en las controversias constitucionales, es difícil imaginar un litigio en el que participe la federación. Al tener esos procesos su propia fracción, podría concluirse que basta con que se trate de un órgano federal para que se surta esta competencia. Así pues, en un proceso mercantil en el que un órgano federal intervenga como parte, deberían ser los tribunales de este orden los que lo resuelvan, sin que pueda el actor elegir entre un juez federal o local.

La fracción VI se refiere a dos procesos constitucionales: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Estos se los atribuye a un órgano concreto: a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El siguiente artículo, el 105, reitera esta competencia exclusiva del más alto Tribunal del país, pero además desarrolla sus principales rasgos procesales, como son las partes que pueden intervenir o los efectos de las sentencias de la Corte.

La fracción VII le da competencia para resolver las controversias que surjan entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra. Esta facultad, que ya aparecía en la Constitución de 1824 (art. 137), fue tomada directamente de la segunda sec-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ción del artículo 3 de la Constitución de los Estados Unidos, y tiene por objeto evitar un conflicto competencial entre entidades federativas. En efecto, en esos casos, la entidad federativa parte del proceso pediría la competencia de sus tribunales, mientras que la persona que habita en otra entidad aduciría la competencia de los jueces de esta. Por ello, se dispone que sea el Poder Judicial de la Federación quien atienda esos litigios, y así se evita el conflicto competencial de origen.

Finalmente, la fracción VIII se refiere a los litigios concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular. También se trata de una facultad que aparece desde el primer federalismo mexicano, que recoge la norma similar de la Constitución de Estados Unidos. El texto estadounidense de 1787 disponía que estos casos serían los únicos que resolvería en única instancia la Suprema Corte, y fue la norma que dio origen al famoso caso *Marbury vs. Madison*. En México no se le asigna esta competencia a la Suprema Corte en exclusiva; puede ser cualquier órgano, en términos de lo dispuesto por la legislación secundaria.

Hay que precisar que la norma no habla de diplomáticos mexicanos, de forma que la competencia del Poder Judicial de la Federación se surte tanto en los casos de los miembros del cuerpo mexicano (en México o en el extranjero) como de los diplomáticos de los gobiernos extranjeros en el país.

De acuerdo con lo visto, el artículo en comento establece algunas de las competencias constitucionales del Poder Judicial de la Federación. No son todas, pues en otros preceptos pueden advertirse algunas más, como es el caso de las impugnaciones en materia electoral o que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos (art. 99); de los juicios de amparo (arts. 103 y 107), y de algunos conflictos competenciales (art. 106).

Hay que apuntar que la Constitución también establece la competencia de tribunales del orden federal en materia laboral en el artículo 123. En dicho precepto se indica que son competencia de las autoridades jurisdiccionales federales los litigios surgidos entre los poderes federales y sus trabajadores, y los suscitados en algunas ramas industriales y de servicios, en ciertas empresas, y los relacionados con determinadas materias. Sin embargo, no se las atribuye al Poder Judicial de la Federación. Eso se realiza en la legislación secundaria que, al día de hoy, les otorga la competencia a órganos de este poder tratándose de las controversias entre particulares que sean de competencia federal, junto con los litigios laborales en los que los trabajadores de este poder y del Instituto Nacional Electoral intervengan; el resto de conflictos laborales de los trabajadores al servicio de los poderes se les asignan a otros órganos ajenos al poder judicial.

BIBLIOGRAFÍA

Bustillos, Julio, *Federalismo judicial a través del amparo*, México, IIJ-UNAM, 2010.

Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1995.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Montero Aroca, Juan y Ortells Ramos, Manuel, *Derecho jurisdiccional*, Barcelona, Bosch, 1987.

Soberanes Díez, José María, *Teoría del proceso. Perspectiva constitucional*, México, Tirant lo Blanch, 2018.

José María Soberanes Díez

REFORMAS

1. *DOF* 18-01-1934
2. *DOF* 30-12-1946
3. *DOF* 25-10-1967
4. *DOF* 08-10-1974
5. *DOF* 10-08-1987
6. *DOF* 25-10-1993
7. *DOF* 31-12-1994
8. *DOF* 06-06-2011
9. *DOF* 27-05-2015
10. *DOF* 29-01-2016

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 105

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) La Federación y una entidad federativa;

b) La Federación y un municipio;

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquel y cualquiera de las Cámaras de este o, en su caso, la Comisión Permanente;

d) Una entidad federativa y otra;

e) DEROGADO

f) DEROGADO

g) Dos municipios de diversos Estados;

h) Dos Poderes de una misma entidad federativa;

i) Un Estado y uno de sus Municipios;

j) Una Entidad Federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México;

k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de estos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y

l) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de estos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

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:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

e) DEROGADO

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

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;

h) El organismo garante que establece el artículo 6 de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e

i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia solo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Apelación o del Ejecutivo Federal, por conducto de la Consejera o Consejero Jurídico del Gobierno, así como de la o el Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de los Juzgados de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

COMENTARIO

El artículo 105 se divide en tres fracciones y, fundamentalmente, establece los principios esenciales de dos procesos constitucionales: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, aunque también contiene otras normas como la facultad de atracción, el plazo para realizar reformas legales electorales y la improcedencia de control por otros medios de las normas electorales.

En su fracción I concede a la Suprema Corte la facultad para resolver controversias constitucionales. Aunque todas las garantías constitucionales dirimen controversias constitucionales, en México se entiende por estas a los procesos mediante los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve los conflictos competenciales entre órdenes y órganos de gobierno en única instancia.

El primer antecedente de esta facultad se encuentra en la Constitución de 1824, que le dio competencia a la Suprema Corte para dirimir las controversias entre estados. La Constitución de 1857 la amplió para incluir los litigios suscitados entre los estados y la federación. El texto original de 1917 adicionó la solución de controversias surgidas entre los poderes de un mismo estado.

En la reforma de 31 de diciembre de 1994 esa competencia adquirió sus características fundamentales actuales: se le llamó a este proceso “controversia constitucional”; se circunscribió a una fracción I, que se dividió en incisos, y se amplió la posibilidad de que conflictuaran el ejecutivo y legislativo federales, además de incluir algunos litigios en los que participan municipios. En los años posteriores se realizaron algunos cambios, como la adecuación a la condición jurídica de la Ciudad de México y la incorporación de los organismos constitucionales autónomos.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Pese a estar regulada esta competencia desde el primer constitucionalismo mexicano, ha sido hasta después de la reforma de diciembre de 1994 y, en concreto, con la expedición de su ley reglamentaria, que las controversias constitucionales han tenido vida real.

En sus distintos incisos, la fracción I, más que enunciar órganos, hace una lista de posibles conflictos que debe solucionar la Suprema Corte. Es decir, la Constitución refiere una serie de relaciones conflictuales entre órdenes y órganos. No declara en abstracto quién puede acudir como actor o demandado, sino que condiciona su participación en el proceso a que lo haga en un contexto relacional específico. En este sentido, puede sostenerse que la Constitución permite acudir a los órganos y órdenes a la controversia constitucional solo para demandar a los entes que específicamente le permite.

Los litigios referidos se suscitan entre órdenes (federal, local y municipal) o entre órganos (legislativo, ejecutivo, judicial y constitucionales autónomos). Como entes públicos, lo que les es propio son las competencias o atribuciones. De ello puede desprenderse que la función normativa de las controversias constitucionales es resolver los conflictos competenciales entre órdenes y entre órganos o, dicho positivamente, asignar competencias, facultades y obligaciones a los órdenes y órganos.

Esta función normativa tiene por objeto garantizar la división de poderes, así como el federalismo, tanto horizontal (entre dos entidades federativas o dos municipios de distintos estados) como vertical (entre los órdenes que se encuentran en distintos planos). Sin embargo, en la reforma de 2021 se añadió que en las controversias también pueden aducirse violaciones a derechos humanos.

Del primer párrafo de la fracción I del artículo 105 se observa que la controversia puede generarse por normas generales y actos. De acuerdo con eso, el objeto de control de la controversia serían las normas generales y los actos concretos. Y el parámetro es la Constitución, en términos amplios, pues se pueden aducir violaciones indirectas, según la jurisprudencia de la Corte.

La fracción en comento también regula la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia invalide, con efectos generales, las normas generales que se hubieran impugnado, para lo cual exige dos requisitos. El primero es una relación entre la parte actora y la parte demandada en razón de su pertenencia a un orden jurídico: solo pueden tener efectos generales las sentencias si la norma es impugnada por ente de un orden jurídico superior, o si son impugnadas por un ente del mismo orden jurídico. De no ser una controversia de este tipo, los efectos son relativos. El segundo requisito constitucional es que la inconstitucionalidad de la norma haya sido aprobada por, cuando menos, ocho votos. Si no se actualiza este segundo requisito, la controversia se desestima conforme a la ley reglamentaria.

En la fracción II, esencialmente, se encuentran los principios fundamentales de la acción de inconstitucionalidad, que es el proceso por medio del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve de forma abstracta si una norma general contraviene o no a la Constitución. La acción fue introducida en la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994 y, posteriormente, ha sido modificada para legitimar

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

como promoventes a otros sujetos y para adecuar la redacción a la nueva condición jurídica de la Ciudad de México.

En sus primeros dos párrafos, además de determinar el plazo para promoverla, la fracción en comento establece los elementos del juicio: pueden impugnarse normas generales que se confrontan con la Constitución. La jurisprudencia ha entendido que únicamente pueden ser objeto de control normas que tengan la condición de leyes o tratados internacionales, aunque ha hecho una excepción con las constituciones locales. Y respecto al parámetro, aunque el acápite es claro en cuanto a que es la Constitución, el inciso "g)" permite que también lo sean los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales.

Posteriormente, la fracción legitima en sus incisos a 11 clases de sujetos para ejercer la acción de inconstitucionalidad: diputados federales (un 33%), senadores (un 33%), el ejecutivo, diputados locales (un 33%), partidos políticos nacionales, partidos políticos locales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los órganos locales de protección de derechos humanos, el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, los organismos locales de protección del derecho a la información, y el fiscal general de la República.

Cada uno de estos sujetos tiene límites para ejercer la acción, que pueden ser relativos a la naturaleza de la norma, a la materia de la norma, al ámbito de validez de la norma, así como al tipo de violación.

En cuanto a la naturaleza de la norma, la Constitución se refiere a leyes y a tratados. Todos los sujetos legitimados pueden promover una acción respecto a leyes; sin embargo, en contra de tratados solo pueden hacerlo los senadores, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el ejecutivo federal.

En cuanto al ámbito de las normas, la Constitución distingue entre el federal y el local. Pueden impugnar normas del ámbito federal todos los sujetos creados al amparo de la Constitución federal. Las leyes locales pueden ser impugnadas por los sujetos que pertenecen a ese nivel, además del ejecutivo federal, los partidos políticos nacionales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el fiscal general de la República.

Por lo que hace a la materia de la norma, la Constitución se refiere a la electoral, a la penal y a la procesal penal. En este caso, las materias son una llave de acceso, es decir, las enuncia para permitir a un determinado sujeto la impugnación en esas materias. La limitante sería en sentido contrario: no pueden impugnar leyes que no sean de una determinada materia; electoral para los partidos políticos y penal y procesal penal para el fiscal general.

En relación con el tipo de violación, la Constitución establece como llave de acceso el aducir violaciones a los derechos humanos y hacer valer violaciones a los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. En cuanto a las violaciones a derechos humanos, son las únicas que puede alegar la Comisión Nacio-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

nal de los Derechos Humanos. Referente a las violaciones a los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, son las únicas que puede reclamar el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

El último aspecto de la acción que se regula en la fracción II es el relativo a sus efectos. Se indica que puede surtir efectos generales si la sentencia que considere su inconstitucionalidad es aprobada por, cuando menos, ocho votos. No hay otro requisito, a diferencia de lo que sucede con las controversias constitucionales.

En la fracción III se regulan dos aspectos comunes a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad. El primero es la prohibición de la retroactividad de los efectos de las sentencias, coherente con el principio *ex nunc* que regula los medios de control constitucional concentrado. Se excepciona de esa prohibición la materia penal. Y el segundo es la sanción por el incumplimiento de las resoluciones en estos procesos, para lo cual remite a la fracción XVI del artículo 107 constitucional, que establece un procedimiento que puede concluir con la destitución y la consignación de la autoridad que incumpla.

Finalmente, en el artículo en comento existen tres normas que no se refieren a los procesos ya referidos. En la fracción II se establece que las normas electorales solo pueden impugnarse mediante acción de inconstitucionalidad, aunque esta improcedencia ha sido relativizada, tras la reforma de 13 de noviembre de 2007, al permitir al Tribunal Electoral desaplicar leyes electorales inconstitucionales en el artículo 99. En estos casos, la norma electoral no es impugnada, sino que se argumenta su inconstitucionalidad. La segunda es la prohibición de hacer modificaciones fundamentales a las leyes electorales en el plazo comprendido entre los 90 días previos al inicio del proceso electoral y la finalización de este, para garantizar el principio de certeza.

La tercera de las normas diversas es la facultad que tiene la Suprema Corte para atraer los recursos de apelación en los procesos ordinarios federales. Puede ejercer esta facultad de oficio, o a petición del tribunal colegiado de apelación al que originalmente le correspondería conocer de la segunda instancia, del ejecutivo federal, o del fiscal general de la República. La Corte también tiene esta facultad respecto a los amparos directos y los amparos en revisión, aunque se regula en el artículo 107.

BIBLIOGRAFÍA

Brage, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 2005.

Cossío Díaz, José Ramón, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008.

Herrera García, Alfonso, *Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad*, México, Tirant lo Blanch, 2017.

Soberanes Díez, José María, *Los conflictos entre órganos constitucionales y el Poder Judicial de la Federación*, México, Porrúa-IMDPC, 2018.

José María Soberanes Díez

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

REFORMAS

1. *DOF* 25-10-1967
2. *DOF* 25-10-1993
3. *DOF* 31-12-1994
4. *DOF* 22-08-1996
5. *DOF* 08-12-2005
6. *DOF* 14-09-2006
7. *DOF* 10-06-2011
8. *DOF* 15-10-2012
9. *DOF* 11-06-2013
10. *DOF* 07-02-2014
11. *DOF* 10-02-2014
12. *DOF* 29-01-2016
13. *DOF* 11-03-2021

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 106

Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre estos y los de las entidades federativas o entre los de una entidad federativa y otra.

COMENTARIO

El artículo 106 de la Constitución establece una de las cuestiones más importantes y actuales en un Estado cuyo régimen es de carácter federal, como México, y en el cual, además, se ha dispuesto por la propia Constitución que todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, con lo cual, las competencias de todos los tribunales implican también las de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas.[1]

También es importante señalar que tiene aplicación directa en esta importante facultad a cargo del Poder Judicial Federal el artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que señala:

> 1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.
>
> 2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

Con ello, la facultad del Poder Judicial Federal para resolver controversias competenciales prevista en este artículo constitucional y en el 28 de la Convención se puede entender en dos sentidos: uno, respecto de las materias tradicionales bajo las cuales las leyes les otorgaron competencias a los diferentes tribunales del país; y el otro, respecto de los derechos humanos que estuvieran en juego en cada caso concreto ante un tribunal específico.

Una cuestión importante a destacar es que nunca se puede dejar a una persona sin resolución de su controversia, es decir, en estado de indefensión, ya que violaría

[1] Véase tesis P./J. 5/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, agosto de 2016, p. 11.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

su derecho humano a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 17 de la Constitución, así como en los diversos 8 y 25 de la CADH, bajo el argumento de que un determinado tribunal o juzgado no es el competente.

I. El principio de reserva de ley

Tanto el artículo 106 de la Constitución como el 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen, respectivamente, que "Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva", y que "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 [ ]", es decir que en estos artículos se señala que debe ser una ley, en sentido formal y material, la que debe de regular las materias determinadas en esos artículos, lo que se le conoce como principio de reserva de ley.

Este principio se entiende como el conjunto de materias (derechos, principios, garantías, libertades, prohibiciones, etc.) señaladas expresamente o que implícitamente derivan del texto de la Constitución o de los tratados internacionales y que deben ser reguladas por una ley, en sentido formal y material.

Según el Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la reserva de ley "se traduce en que determinadas cuestiones deben estar respaldadas por la ley o que esta es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento".[2]

En ese sentido, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que les corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y a los tribunales colegiados de circuito la resolución de los conflictos competenciales entre diferentes tribunales. Sin embargo, la ley también dispone que, a través de acuerdos generales que expida la SCJN, pueden delegarse esas facultades en otros órganos jurisdiccionales, con lo cual podría darse una violación al mencionado principio, en virtud de que tiene que ser la ley la que determine esa facultad de resolución de conflictos competenciales y no otra norma de menor jerarquía.

Además, es importante destacar que ni la Constitución ni la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal prevén la resolución de conflictos competenciales entre tribunales por la determinación de derechos humanos, tal como lo señala el artículo 28 de la CADH. Lo que ha señalado el Pleno de la SCJN, es que

> Si bien del precepto constitucional referido deriva la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo cierto es que ese compromiso se limita a que se ejerza dentro de la competencia de cada autoridad en particular.

[2] Tesis I.15o.A.83 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, septiembre de 2007, p. 2542.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Pero, por ejemplo, la Constitución Política de la Ciudad de México crea algunos órganos jurisdiccionales con competencia para conocer de violaciones a los derechos humanos, pero no señala qué derechos humanos, con lo cual se puede dar el caso que se declaren incompetentes y habrá que resolver dicha controversia.

En consecuencia, se entiende que el legislador federal ha sido omiso en incorporar las hipótesis señaladas en el artículo 28 antes mencionado.

II. Competencias de los tribunales

Algunas de las competencias de los tribunales federales, estatales y municipales se encuentran señaladas expresamente en la Constitución, en las constituciones de las entidades federativas y en las diferentes leyes orgánicas de esos tribunales que detallan con mayor precisión esas atribuciones.

Tradicionalmente, la competencia se ha definido como el conjunto de facultades o atribuciones que la ley le otorga a un ente u órgano del Estado. La doctrina ha clasificado la competencia en razón del grado, la materia, la cuantía y el territorio, que es el criterio que utilizan los tribunales y la Corte para resolver los conflictos competenciales.

Así, la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal establece las siguientes hipótesis. A las salas de la SCJN les corresponde conocer de las controversias competenciales[3] entre: *a)* los tribunales de la federación, entre estos y los de los estados o del Distrito Federal; *b)* los tribunales de un estado y los de otro; *c)* los tribunales de un estado y los del Distrito Federal; *d)* los tribunales de un estado o los del Distrito Federal, y los tribunales militares; *e)* aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo; *f)* las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; *g)* los tribunales colegiados de circuito; *h)* un juez de distrito y el tribunal superior de un estado o del Distrito Federal; *i)* los tribunales superiores de distintos estados; *j)* el tribunal superior de un estado y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los juicios de amparo a que se refieren los artículos 51, fracciones I y II; 52, fracción I; 53, fracciones I a VI; 54, fracción I y 55 de esta ley.

A los tribunales colegiados de circuito les corresponde conocer de las controversias competenciales[4] entre: *a)* los tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de su jurisdicción en juicios de amparo. Cuando el conflicto de competencia se suscite entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de distinta jurisdicción, conocerá el tribunal colegiado que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno; *b)* los tribunales colegiados de circuito resolverán los conflictos de competencia previstos en el artículo 705 Bis de la Ley Federal del Trabajo.

Asimismo, los tribunales de alzada[5] les corresponde conocer de las controversias competenciales que se susciten entre los juzgadores especificados en la fracción anterior.

---

[3] Véase el art. 21, fracs. VI y VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

[4] Véase el art. 37, fracs. VI y X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

[5] Véase el art. 60, frac. IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

III. Excepciones y lagunas

Aunque la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es muy clara, el Acuerdo General 5/2013 y los criterios de la SCJN han establecido algunas excepciones. Por ejemplo, la Segunda Sala señaló en tesis de jurisprudencia que "la competencia para dirimir un conflicto competencial suscitado entre un juzgado de distrito de procesos penales federales y un juzgado penal del fuero común, ambos de la misma entidad federativa, para conocer de un proceso penal, se surte a favor de un tribunal colegiado de circuito".[6]

En otro caso señaló que,

> cuando el conflicto se suscita entre el Tribunal Laboral Burocrático del Poder Judicial y el Tribunal de Justicia Administrativa, ambos del Estado de Durango, es decir, dos órganos jurisdiccionales pertenecientes a esa entidad federativa, se surte una hipótesis que no está prevista en la Constitución Federal, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ni en la Ley Federal del Trabajo, y tampoco se prevé autoridad jurisdiccional alguna para resolverlo en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, ni en la Ley Orgánica del Poder Judicial de dicho Estado, o alguna otra legislación local. Por tanto, ante la falta de regulación que otorgue expresamente competencia a una autoridad jurisdiccional para dilucidar este tipo de controversias, [...] los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para dirimir ese tipo de conflictos.[7]

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Morales, Luis María, "Comentario al artículo 106", AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, UNAM-Porrúa, 2016, pp. 429-443.

Steiner, Christian y Uribe, Patricia (coords.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, México, SCJN-KAS, 2014.

Miguel Alejandro López Olvera

REFORMAS

1. *DOF* 07-04-1986
2. *DOF* 31-12-1994
3. *DOF* 29-01-2016

---

6 Tesis 1a./J. 19/2019 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Décima Época, t. II, mayo de 2019, p. 880.

7 Tesis XXV.4o.1 L (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Décima Época, t. III, marzo de 2019, p. 2630.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 107

Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

II.- Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo solo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de esta;

III.- Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo solo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.

La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.

Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado;

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.

IV.- En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando solo se aleguen violaciones directas a esta Constitución;

V.- El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:

a).- En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean estos federales, del orden común o militares.

b).- En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

c).- En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

d).- En materia laboral, cuando se reclamen resoluciones o sentencias definitivas que pongan fin al juicio dictadas por los tribunales laborales locales o federales o laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus homólogos en las entidades federativas;

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI.- En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria señalará el procedimiento y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar sus resoluciones;

VII.- El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno.

IX.- En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno;

X.- Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si este último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI.- La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos, la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de las entidades federativas en los casos que la ley lo autorice;

XII.- La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juzgado de Distrito o Tribunal Colegiado de Apelación que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juzgado de Distrito o el Tribunal Colegiado de Apelación no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juzgado o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

XIII.- Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente.

Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que este resuelva la contradicción.

Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, solo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

XIV.- Derogada

XV.- El Fiscal General de la República o el Agente del Ministerio Público de la Federación que al efecto designe, será parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquellos que determine la ley;

XVI.- Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria.

Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

El cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podrá ser solicitado por el quejoso o decretado de oficio por el órgano jurisdiccional que hubiera emitido la sentencia de amparo, cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso o cuando por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. El incidente tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Las partes en el juicio podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.

No podrá archivarse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional;

XVII.- La autoridad responsable que desobedezca un auto de suspensión o que, ante tal medida, admita por mala fe o negligencia fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente, será sancionada penalmente;

XVIII.- Derogada.

COMENTARIO

En este artículo se regula de forma pormenorizada el instrumento procesal al que se refiere genéricamente el artículo 103: el juicio de amparo. A continuación, una breve referencia de cada fracción de este precepto.

I. El principio de instancia de parte agraviada implicaba que el amparo únicamente podía promoverse por la persona a la que perjudicara el acto reclamado de manera directa. Desde 2011, la afectación a la esfera jurídica del titular de un "interés legítimo individual o colectivo" puede ser "de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico", mientras que para los actos de autoridades jurisdiccionales se sigue exigiendo la afectación de un derecho subjetivo de manera personal y directa.

II. El efecto de las sentencias de amparo se limitaba a proteger a los "individuos particulares" que instaran la demanda, "sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare". En 2011 se introdujo una excepción a esta regla a través de un procedimiento que faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a emitir, por mayoría de ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad de una norma (no tributaria), cuya invalidez haya sido establecida antes a través de jurisprudencia por reiteración y, en 2021, se estableció que la materia de dicha declaratoria podría ser tanto la jurisprudencia por reiteración que emiten los tribunales colegiados de circuito (TCC) como por precedentes de la SCJN (los cuales son obligatorios para todos los jueces del país sin necesidad de reiteración).

Respecto a la suplencia de la queja, fue prevista por la Constitución de 1917 en materia penal, y solo la podía realizar la SCJN. En 1951 se amplió esta facultad a todos los jueces de amparo y, además, en materia de trabajo a favor de la parte obrera y cuando el acto se fundara en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la SCJN; en 1962 se agregó la suplencia en beneficio de los "ejidatarios y

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

comuneros" sujetos a la reforma agraria; en 1974 en los casos de actos que afectaran derechos de "menores e incapaces", y en 1986 se adoptó una regulación genérica con la finalidad de ampliar los supuestos de procedencia en la Ley de Amparo. En 2011 se sustituyó la expresión "deficiencia de la queja" por la de "deficiencia de los conceptos de violación o agravios".

III, a), V y VI. En la Constitución de 1917 el amparo contra "sentencias definitivas" se tramitaba directamente ante la SCJN, por conducto del tribunal que pronunció la resolución impugnada. Con el fin de disminuir la carga de trabajo de la SCJN en esta materia, en 1951, se crearon los TCC. En 1967 se sustituyó la expresión de procedencia del amparo "en materias judicial, civil o penal y del trabajo" por la de "actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo". En 1987, con el fin de centrar a la SCJN en el conocimiento de cuestiones constitucionales, se amplió la competencia de los TCC a los casos en los que se discutieran problemas de mera legalidad, salvo aquellos en los que la SCJN ejerciera su facultad de atracción "por sus características especiales", y se agregó la expresión "resoluciones que pongan fin al juicio" que anteriormente se impugnaban en amparo indirecto, con base en la redacción previa de la fracción VII. En 1994 se sustituyó la expresión "características especiales" por la de "interés y trascendencia" como criterio de la facultad de atracción. En 2011 se estableció el deber de los TCC de examinar, en el primer amparo, todas las violaciones procesales que se hayan hecho valer y todas las que, cuando sea procedente, se adviertan en suplencia de la queja; el deber de fijar los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución, y la carga procesal de la parte vencedora en el juicio de origen de adherirse al amparo principal para impugnar violaciones que trascendieron o pudieran trascender al resultado del fallo. En 2014 se facultó al ejecutivo federal para solicitar a la SCJN ejercer la facultad de atracción y se delimitó la petición del fiscal general a "los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte". En 2017, en el marco de la reforma en materia de justicia laboral, se agregó como autoridades a los "tribunales laborales locales o federales".

IV. Aunque la Constitución de 1917 ya hacía referencia al amparo contra "actos de autoridad distinta de la judicial", fue hasta 1951 que se introdujo esta fracción IV, así como la excepción al principio de definitividad cuando el medio de defensa disponible exija mayores requisitos que la Ley de Amparo para otorgar la suspensión, y la competencia del juez de distrito para conocer de estas demandas en la vía indirecta. En 1967, dado que en la fracción III se agregó la referencia a los tribunales administrativos, en la fracción IV, a su vez, se agregó la expresión "además" para distinguir estos actos de los jurisdiccionales. En 2011 se establece que no será necesario agotar los medios de defensa disponibles cuando el acto carezca de fundamentación o cuando solo se aleguen violaciones directas a la Constitución.

VII, III, b) y c). Estas fracciones contienen las bases del amparo de doble instancia (o amparo indirecto) que se interpone contra resoluciones judiciales que no tienen el carácter de sentencias definitivas, ni de decisiones que ponen fin al juicio (esto es, actos en el juicio de imposible reparación, fuera del juicio o después de concluido, o que afectan a personas extrañas al mismo), contra normas generales y los actos citados en la fracción IV. Su tramitación es concentrada, pues se limita al

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

informe de autoridad y a una audiencia en la que se reciben pruebas, oyen alegatos y se pronuncia la sentencia. En 1951 se agregó la referencia al amparo "contra leyes y contra actos de autoridad administrativa" y, en 2011, a las omisiones en juicio y de la autoridad administrativa, además de sustituir la expresión "leyes" por la de "normas generales".

VIII y IX. Por regla general, conocen del recurso de revisión (en realidad, de apelación) en amparo indirecto los TCC, salvo en los casos de normas generales violatorias de la Constitución, invasión de esferas competenciales (art. 103, fracs. II y III) y de interés y trascendencia que conoce la SCJN. En amparo directo, por regla general, no procede la revisión, salvo en los casos de constitucionalidad de normas generales o interpretación directa de la Constitución, siempre que el asunto revista un "interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos", que conoce la SCJN. En la Constitución de 1917, el recurso de revisión se citaba en la fracción IX. Con la creación de los TCC, en 1951, la fracción VIII pasó a regular la revisión en amparo indirecto y la fracción IX los casos de excepción en que la SCJN conocería de la revisión en amparo directo. En 1987, la SCJN dejó de conocer del amparo en revisión de cuestiones no constitucionales y se introdujo su facultad de atracción en los casos que, por sus "características especiales", así lo ameritaran; expresión que, en 1994, fue sustituida por la de "interés y trascendencia", la cual, a su vez, en 2021 cambió respecto a la revisión en amparo directo con el parámetro actual, además de establecer la inimpugnabilidad de los autos que desechen dicho recurso. En 2014 se autorizó al ejecutivo federal para solicitar el ejercicio de esta facultad y se delimitó el ámbito de petición del fiscal general.

X y XI. La suspensión del acto reclamado es la providencia cautelar del juicio de amparo. Para su otorgamiento debe ponderarse la apariencia del buen derecho y el interés social. En amparo directo, la autoridad que dicta el fallo reclamado, que es ante quien se presenta la demanda, decide sobre la suspensión. En 1951 se estableció que debía considerarse "la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público", lo que se sustituyó en 2011 con el parámetro actual. En 2017 también se sustituyó la expresión tribunales "de los Estados" por "de las entidades federativas", en referencia a la Ciudad de México y, en 2021, "tribunales unitarios de circuito" por "tribunales colegiados de apelación".

XII. La jurisdicción concurrente confiere al promovente la alternativa de acudir ante el juez de amparo o ante el superior del juez al que se atribuye la violación de derechos. Esta posibilidad se restringe a derechos establecidos en los artículos 16 (en materia penal), 19 (detención ante autoridad judicial) y 20 (principios del sistema acusatorio, derechos de la persona imputada y de la víctima u ofendido) de la Constitución. La jurisdicción auxiliar opera en los casos en los que el juez de amparo no reside en el lugar de la autoridad y permite presentar la demanda ante un juez diverso, que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado.

XIII. En 1951, con la creación de los TCC, surgió este procedimiento para unificar las tesis contradictorias que estos emitieran, que resolvería una sala de la SCJN,

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

y también reguló esta situación respecto a las tesis contradictorias de las salas, que resolvería el Pleno. Desde 1967 se permite a las partes que intervinieron en los juicios denunciar la contradicción que anteriormente solo podían realizar los TCC y los ministros de la SCJN, en el primer supuesto; las salas de la SCJN, en el segundo caso y, el procurador general (hoy fiscal), en ambos. En 1994 se estableció que las contradicciones entre los TCC también podrían ser resueltas por el pleno de la SCJN.

En 2011, al introducir los plenos de circuito como órganos encargados de decidir las contradicciones de tesis de los TCC pertenecientes a una misma jurisdicción, se establecieron las contradicciones que resolverían, así como nuevos supuestos de conocimiento de la SCJN. También se legitimó para denunciar dichas contradicciones a los integrantes de los TCC y a los jueces de distrito y, en 2014, al ejecutivo federal, además de delimitar el ámbito de petición del fiscal general a los "asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones".

A su vez, la reforma de 2021, que sustituyó los plenos de circuito por los actuales plenos regionales, tuvo como propósito ampliar el ámbito de competencia territorial de dichos órganos, de forma que una región estuviera compuesta por varios circuitos y, así, que un mismo criterio fuera obligatorio en varios circuitos de una misma región.

XIV. Esta fracción se refería al sobreseimiento del amparo del quejoso (que se introdujo en 1951) y la caducidad de la instancia del recurrente (en 1967) por inactividad en materias civil y administrativa. Se derogó en 2011.

XV. En 1951, con esta fracción, se estableció la intervención del procurador general (hoy fiscal) como parte "en todos los juicios de amparo", con la posibilidad de no intervenir cuando el caso, a su juicio, careciera de interés público. En 2014 se restringió dicha intervención a los casos "en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquellos que determine la ley".

XVI y XVII. En los casos de desobediencia de la autoridad responsable, ya sea por no suspender el acto reclamado o admitir fianza ilusoria o insuficiente (XVII), o bien, por incumplir la sentencia o repetir el acto reclamado (XVI), la Constitución de 1917 establecía que, en el primer caso, sería consignada ante la autoridad correspondiente y, en el otro, consignada ante un juez de distrito y separada inmediatamente del cargo. En 1994, la consignación y separación inmediata fue matizada con la distinción entre incumplimiento "inexcusable" y "excusable". En el primer supuesto, se le destituía y consignaba de inmediato, en el segundo, la SCJN debía requerirla para que en "un plazo prudente" cumpliera con la sentencia. En caso de nuevo incumplimiento, se le debía destituir y consignar.

En 2011 las nociones de "inexcusable" y "excusable" se sustituyeron por las de "injustificado" y "justificado", y las sanciones se extendieron al superior jerárquico de la autoridad y a los titulares que ocuparan con anterioridad el cargo e incumplieran la ejecutoria de amparo. Además, en el caso de repetición del acto reclamado, debe consignársele ante el Ministerio Público, salvo que no actúe dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que la SCJN emita la resolución. Respecto a la desobediencia de la suspensión, se sustituyó la consecuencia de "consignar a la

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

autoridad correspondiente" por la de "será sancionada penalmente" y se eliminó la responsabilidad civil solidaria que se preveía a cargo de la autoridad.

En 1994 se introdujo constitucionalmente la posibilidad del cumplimiento sustituto de la sentencia. En 2011 se precisó que esto sería procedente cuando la ejecución de la sentencia afectare a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso o cuando, por las circunstancias del caso, fuera imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. Finalmente, en 2021, se precisó que el órgano jurisdiccional que emitió la sentencia de amparo conocerá del incidente de cumplimiento sustituto, circunstancia que ya ocurría en la práctica con fundamento en el acuerdo general 5/2013.

XVIII. Esta fracción no se refería, en estricto sentido, al juicio de amparo, sino a la forma en que debían proceder "los alcaldes y carceleros que no recibieran copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas que señala el artículo 19". En 1993 fue suprimida.

BIBLIOGRAFÍA

Cossío Díaz, José Ramón; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Mejía Garza, Raúl Manuel (coords.), *La nueva Ley de Amparo*, 2a. reimp., México, Porrúa, 2016.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, 2a. reimp., Madrid, Marcial Pons-IIJ-UNAM, 2017.

Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo,* 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1999.

Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, México, Porrúa-IIJ-UNAM, 2005.

Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional,* México, Porrúa, 1993.

Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *Fuentes para la historia del juicio de amparo*, México, Senado de la República, 2004.

Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, IIJ-UNAM, 2002.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor
Luis Fernando Rentería Barragán

REFORMAS

1. *DOF* 19-02-1951

   Fe de erratas *DOF* 14-03-1951

2. *DOF* 02-11-1962

3. *DOF* 25-10-1967

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

4. *DOF* 20-03-1974
5. *DOF* 08-10-1974
6. *DOF* 17-02-1975
7. *DOF* 06-08-1979
8. *DOF* 07-04-1986
9. *DOF* 10-08-1987
10. *DOF* 03-09-1993
11. *DOF* 25-10-1993
12. *DOF* 31-12-1994
13. *DOF* 11-06-1999
14. *DOF* 06-06-2011
15. *DOF* 10-02-2014
16. *DOF* 29-01-2016
17. *DOF* 24-02-2017
18. *DOF* 11-03-2021

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m