

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 81/2010, promovida por el Poder Judicial del Estado de Zacatecas, así como el Voto Concurrente formulado por el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
81/2010.**

PROMOVENTE:

**PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE
ZACATECAS.**

MINISTRO PONENTE: GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

SECRETARIO: ALFREDO ORELLANA MOYAO

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día martes seis de diciembre de dos mil once.

VISTOS; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda. Por escrito presentado el nueve de noviembre de dos mil diez ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Leonor Varela Parga, en su carácter de Magistrada Presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, promovió en representación del Poder Judicial de la entidad, Controversia Constitucional en contra de las autoridades y respecto del acto que adelante se señalan.

SEGUNDO. Autoridades demandadas. La promovente señaló en su escrito como autoridades demandadas a las siguientes:

"1) HONORABLE LX LEGISLATURA DEL ESTADO DE ZACATECAS, depositaria del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, del que se demanda la invalidez constitucional del Decreto No. 526 emitido por su antecesora, la LIX (Quincuagésima Novena) Legislatura del Estado de Zacatecas, por el que se Reforma el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas de fecha nueve de septiembre del año dos mil diez, y publicado en el Suplemento al número 78 del Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Zacatecas, correspondiente al día 29 de septiembre del año dos mil diez."

"2) CIUDADANO GOBERNADOR DEL ESTADO DE ZACATECAS, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas, de quien se reclama, por su invalidez constitucional, LA PROMULGACION Y PUBLICACION del Decreto No. 526 antes citado."

TERCERO. Acto impugnado. En la demanda, la parte actora señaló como acto impugnado el siguiente:

"Decreto número 526 emitido por la LIX (Quincuagésima Novena) Legislatura del Estado de Zacatecas, por el que se Reforma el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas de fecha nueve de septiembre del año dos mil diez, y publicado en el Suplemento al número 78 del Periódico Oficial, Órgano de Gobierno del Estado de Zacatecas, correspondiente al día 29 de septiembre del año dos mil diez; así como la invalidez de su promulgación y publicación."

CUARTO. Antecedentes. La parte actora manifestó como antecedentes de los actos impugnados lo siguiente:

1. *Tradicionalmente, la designación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas se daba cada seis años; al asumir el cargo, el Gobernador en turno proponía a quienes integrarían el Pleno, y una vez aprobado por la legislatura local, aquéllos fungían como Magistrados por un lapso igual al del Ejecutivo, es decir, por el término de seis años, culminaban su función el día once de septiembre de cada seis años. Esta situación prevaleció hasta la designación de Magistrados hecha en el mes de septiembre de 1998 en que, la LVI Legislatura del Estado de Zacatecas aprobó a los Magistrados que integrarían el Pleno hasta el 11 de septiembre del año 2004.*

2. *Posteriormente, por decreto No. 157, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas (SUPLEMENTO al número 38) del diez de mayo de 2000, se reformó la Constitución Política del Estado de Zacatecas, para SUPRIMIR las renovaciones sexenales del órgano supremo del Poder Judicial del Estado, en diversos artículos, entre otros, los artículos 95 y 100 de la Constitución Local, a efecto de establecer una renovación escalonada del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de tal manera que los Magistrados que tomaron posesión de su cargo el dieciocho de septiembre del año de mil novecientos noventa y ocho, fueran concluyendo en diversas fechas sus encargos (fechas previstas en el artículo tercero transitorio de este decreto no. 157) para dar lugar a nuevos Magistrados, que previo al procedimiento de designación correspondiente, en lo sucesivo cubrieran lapsos de catorce años.*

El primero de estos numerales –artículo 95 de la Constitución local- establece en sus párrafos segundo y tercero que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas durarán en su encargo CATORCE AÑOS, con la salvedad de los Magistrados que estaban entonces en activo, que han ido concluyendo en los lapsos establecidos en el artículo tercero transitorio de este propio decreto. A la fecha, han pasado a situación de retiro los Magistrados cuyos nombres se consignan en el referido transitorio y han sido substituidos por Magistrados con encargo de catorce años, hecha excepción de dos de ellos, los Magistrados JOSE ANTONIO RINCON GONZALEZ y ABELARDO ESPARZA FRAUSTO, aun en funciones y que culminarán su encargo el día treinta y uno de enero del año dos mil doce, fecha en que habrían de pasar a situación de retiro, según se puede constatar en el citado artículo tercero transitorio del aludido decreto no. 157.

En dicha reforma de la Constitución local, también se modificó, en lo que aquí interesa, el texto de la fracción I del artículo 100, para otorgar al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas la facultad de expedir reglamentos del Tribunal Superior de Justicia y de los juzgados de primera instancia y municipales.

3. *Tomando como base y fundamento lo establecido en la reforma a la Constitución Política del Estado de Zacatecas a que nos hemos referido en el punto de antecedentes inmediato anterior, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas emitió el Reglamento del Artículo 7º. de la Ley Orgánica del Poder Judicial, publicado en el SUPLEMENTO al número 79 del Periódico Oficial, de fecha 3 de octubre de 2001, conforme al cual, los Magistrados que culminaran su encargo tendrán derecho a un Haber por Retiro de carácter vitalicio compuesto por el 100% del “sueldo, compensaciones, aguinaldos, bonos y cualesquiera otro emolumento”. Pasados DOS AÑOS, en situación de retiro, dichas prestaciones se reducirían al 80 % y en caso de fallecimiento, a los derechohabientes se les otorga el 50 %.*

El referido Reglamento al artículo 7º fue reformado por acuerdo del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, por modificación publicada en fecha 26 de enero de 2002, en SUPLEMENTO al número 2 del Periódico Oficial. A virtud de dicha reforma modificación, el HABER POR RETIRO de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas sólo comprende EL SUELDO, LAS COMPENSACIONES ORDINARIAS Y EL AGUINALDO, dejando al arbitrio del Pleno el otorgamiento de “bonos” y “otros emolumentos”. A la fecha, todos los Magistrados en situación de Retiro sólo perciben dichas prestaciones, es decir, el pleno no ha autorizado “bonos” ni “otros emolumentos” para ninguno de ellos, según constancia que al final se acompaña, expedida por la Oficialía Mayor del Tribunal Superior de Justicia.

Por decreto No. 526 de la Legislatura Local, publicada en el Periódico Oficial, órgano de Gobierno del Estado, de fecha 29 de septiembre de 2010 se modifica el artículo 7º de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, derogando toda disposición legal existente sobre el tema de HABERES POR RETIRO o pensiones de Magistrados, para REDUCIRLO DRASTICAMENTE, en el caso de los Magistrados EN ACTIVO y los que posteriormente asuman tal carácter, al equivalente al 60 % de todas las prestaciones durante los dos primeros años y al 20 % a partir del tercer año, hasta su fallecimiento.

Cabe destacar que esta modificación se hizo en la última sesión de la Legislatura anterior (LIX) celebrada el 1º. de septiembre del año en curso, teniendo como antecedente que la iniciativa de reforma NO contemplaba reducir las pensiones de los Magistrados actualmente en activo, sino sólo de los Magistrados que en lo futuro fueren designado, sin embargo, de última hora, en la sesión de la LIX Legislatura y después de la aprobación, en lo general, del dictamen respectivo, la Diputada Angélica Náñez reservó para discusión el artículo tercero transitorio para incluir en la redacción sustancial del Haber por Retiro, a los Magistrados en activo, siendo esto aprobado por mayoría de 20 votos a favor de la propuesta y 9 en contra, de los diputados presentes.

4. *Antes de concluir sus funciones, la LIX Legislatura del Estado de Zacatecas turnó al Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación del decreto cuya invalidez ahora demandamos, aun dentro del período Gubernamental de la anterior titular del Ejecutivo del Estado, que concluyó, por disposición Constitucional, el once de septiembre del presente año dos mil diez.*

QUINTO. Conceptos de Invalidez. Los conceptos de invalidez expuestos por la parte actora, son los siguientes:

1. *En el contexto de las diversas violaciones a los preceptos constitucionales aludidos, así como de los sustentos jurisprudenciales que al paso del tiempo han forjado los actuales criterios establecidos por ese Tribunal Supremo de la Nación, respecto de las garantías judiciales y de la autonomía e independencia de los Poderes Judiciales, tanto de la Nación, como de las Entidades Federativas, tutelada por el artículo 116 de la Constitución General de la República en su fracción III, debe decirse que el decreto que constituye la norma general cuya invalidez se reclama, ostenta en su exposición de motivos una marcada tendencia a subestimar la independencia de la función judicial, bajo argumentos esencialmente de carácter macroeconómico, relativos a la situación financiera internacional, nacional y local; y por un lado; y por otro, en puntos de vista parciales pretendiendo justificar la reforma de manera insistente e innecesaria, esforzándose en explicar a sí misma, -la Legislatura demandada- el porqué no se vulnera la autonomía del Poder Judicial del Estado al reducir sustancialmente, a porcentajes y montos ínfimos, los haberes por retiro de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, mismos que no guardan proporción con el sentido de responsabilidad y dignidad que implica el ejercicio de la Magistratura haciendo evidente que en el ejercicio de la facultad de legislar, la autoridad demandada, Legislatura del Estado de Zacatecas, se extralimita en sus funciones hasta invadir la independencia judicial, al dejar de considerar que la estabilidad de los Magistrados, como garantía jurisdiccional no puede agotarse en el momento de culminar con su encargo, ni en su persona, pues los derechos de retiro, más que derechos individuales, se traducen necesariamente en la atención de las necesidades de su familia, además de que, el digno desempeño de la función judicial debe darse libre de la preocupación de una situación de precariedad en su retiro. La independencia judicial de los Tribunales no puede entenderse sin la necesaria independencia presupuestal y la independencia de la función de los Magistrados no puede desprenderse de la referida garantía de estabilidad.*

Coincidir con la exposición de motivos que sustenta la norma general combatida, implicaría justificar reducciones en todo haber por retiro en el ámbito de judicial a niveles ínfimos y por ello inadecuados, contraviniéndose, por interpretación lato sensu, el último párrafo de la fracción III del artículo 116 Constitucional.

2. *Por otra lado, la norma cuya invalidez se reclama vulnera la independencia judicial y el derecho fundamental a la no discriminación de los Magistrados, contemplado en el artículo 1 de la Constitución General de la República, que establece:*

‘Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos de las personas.

La iniciativa de reforma que dio como resultado el decreto que se impugna, introduce la inaceptable idea de categorías entre los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia. Veamos: dicha iniciativa proponía la reducción del haber por retiro únicamente a los Magistrados futuros, excluyendo a los Magistrados en funciones; sin embargo, al aprobarse, la Legislatura incluyó también, a los Magistrados en activo, colocando en un nivel superior a los Magistrados actualmente en retiro, quienes de manera justa están protegidos en cuanto a su haber por retiro virtud al decreto 157 a que se ha hecho referencia, pues estos no son afectados por la reforma que se impugna; en un segundo lugar a los Magistrados actualmente en funciones, con derechos ya adquiridos; y en un tercer estrato a quienes en lo futuro ostenten tan honroso cargo.

La exposición de motivos que dio pauta al decreto que ahora impugnamos refiere, como ya se dijo aquí, que la situación financiera del País y, concretamente del Estado de Zacatecas se verá seriamente afectada en el futuro con los haberes por retiro de los Magistrados, este argumento y, por tanto, el decreto que descansa en él, controvierte la independencia de la función judicial; primero, desde el punto de vista que el concepto de "haber por retiro" que no puede desligarse de la independencia de la función del Magistrado y de la autonomía judicial, y también desde el punto de vista de que dicho concepto corresponde sólo a un reducido número de personas que llegan al cargo (13 Magistrados en el Estado de Zacatecas); por tanto, no se está en el supuesto de generación de grandes pasivos laborales, como lo pretende dicha exposición de motivos, al hacer una comparación injustificada con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), instituciones con miles y miles de trabajadores.

Por otra parte, las afirmaciones en tal sentido contenidas en dicha exposición de motivos carecen de un sustento técnico actuarial de respaldo, solo son especulaciones, afirmaciones sin sustento jurídico y contable y finalmente, dicho argumento cae por su propio peso, si consideramos que el presupuesto del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, apenas ha girado en el rededor del 1.4 % con respecto al presupuesto Estatal, incluyendo dentro de este mínimo porcentaje, el presupuesto que corresponde al Tribunal de Justicia Electoral y el que corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el restante 98.6 % es ejercido por los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de quienes se reclama la expedición y promulgación de la norma que ahora se impugna, antes del cual, conforme al citado decreto número 157 los Magistrados designados a partir del 18 de septiembre de 1998 y a futuro, estarían colocados en planos similares de percepción salarial y haber por retiro, en razón de los elementales principios de igualdad y de no discriminación.

En efecto, el Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2010, fue publicado en (sic) SUPLEMENTO al número 104 del Periódico Oficial, Organo del Gobierno del Estado correspondiente al 30 de diciembre del año 2009 (...). El Gasto Total ahí previsto para el Estado fue de \$17,942,988,456.00 (diecisiete mil novecientos cuarenta y dos millones, novecientos ochenta y ocho mil, cuatrocientos cincuenta y seis pesos 00/100 M.N.) correspondiente al Poder Judicial del Estado \$252,555,641.00.

De ésta última cifra correspondió al Tribunal Superior de Justicia la cantidad de \$233,153,314.00, EQUIVALENTE al 1.29% del total, pues el resto se divide entre Tribunal de Justicia Electoral y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con \$14,411,965.00 (0.08%) y, \$4,990,362.00 (0.03%), respectivamente, con manejo autónomo de su presupuesto por disposición de Ley.

- 3. En el ámbito de regulación de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, las ahora demandadas, con la emisión, promulgación y publicación de la norma cuya invalidez se reclama, vulnera la autonomía del Poder Judicial del Estado de Zacatecas en razón de que el haber por retiro de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, tanto de los que ya se encuentran gozando de ese derecho, como de los que actualmente están en funciones y de aquellos que en el futuro accedan a tal*

dignidad, encuentra fundamento en los artículos 95 y 100 fracción I de la Constitución local, reformados en el decreto 157 de la Legislatura del Estado, publicados en el Periódico Oficial del 10 de mayo del año 2000, numerales que a su vez encuentran origen, congruencia y fundamento en los artículos 1º. párrafo tercero y 116 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que no fueron cuestionados, pero tampoco respetados, por las autoridades ahora demandadas, atentando contra el espíritu de que dio origen a su verdadero sentido, contenido en la exposición de motivos del decreto mencionado.

4. El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo primero, establece que a ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Si bien esta disposición consagra una de las más reconocidas garantías de los gobernados, dicho mandato constitucional resulta vulnerado con la norma general cuya invalidez ahora se demanda, en la medida que los trece Magistrados que integramos el Tribunal Superior de Justicia ya teníamos derechos adquiridos respecto al haber que correspondía al pasar a situación de retiro; en tal sentido, la emisión de dicha norma implica efectos retroactivos que deparan evidentes perjuicios; lo que, si bien es reclamable en lo individual por cada uno de nosotros en distinta vía constitucional, debemos referirlo, en razón de que la autonomía de la función judicial no puede desprenderse de la estabilidad e independencia de los Magistrados que fueron nombrados a futuro.

En efecto, las garantías judiciales han sido definidas por FIX-Zamudio, como 'instrumentos establecidos en la Constitución y en las leyes, por medio de los cuales se crean las condiciones necesarias para lograr y asegurar la independencia, autonomía y eficacia de los jugadores, frente a los otros organismos del poder, por lo que a la vez se constituyen de manera inmediata, como garantías de los justiciables...'(...).

5. La autoridad demandada, Legislatura del Estado de Zacatecas, al emitir la norma general cuya invalidez se reclama por esta vía constitucional, viola en perjuicio de la autonomía del Poder Judicial que represento, el contenido del artículo 16 de la Constitución General de la República; dicho precepto mandata que todo acto de autoridad debe estar provisto de la debida fundamentación y motivación; este aspecto, también reclamable en vía constitucional diversa por cada uno de los Magistrados que pudiera considerarse afectado, entraña un mandato categórico para toda autoridad (entre ellas las aquí demandadas) en el sentido de que al emitir cualquier acto de autoridad, y la norma cuya invalidez se reclama constituye un acto formal de autoridad, debe fundar y motivar sus actos. En el caso, esta previsión constitucional se vulnera por las demandadas al iniciar, aprobar, emitir y poner en vigor una norma general infundada e inmotivada en la medida que al reducir el haber por retiro de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas a través de un decreto, trastocan la independencia judicial por supuestas cuestiones de carácter financiero, sin sustentarlas, esto es, sin fundarlas ni motivarlas en los necesarios estudios actuariales. Y sí, en cambio, su obligación es proveer, desde el ámbito de sus respectivas funciones, Legislativas y Ejecutivas, los medios necesarios para hacer viables las garantías judiciales constitucionales, entre ellas las de Estabilidad y Remuneración, para fortalecer la independencia de los Poderes Judiciales y de sus miembros.
6. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo sexto dispone: 'Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones'.

Por las mismas razones expuestas en los conceptos de validez anteriores, y particularmente por la carencia de fundamentación y motivación del decreto cuya invalidez se reclama al emitirse sin justificación alguna y en grave detrimento de la independencia del Poder Judicial del Estado, las autoridades ahora demandadas en lugar de atender a esta previsión Constitucional, atentan contra dicha independencia

en la medida en que, constituyendo el haber por retiro de los Magistrados un instrumento para la eficacia del Poder Judicial, en lugar de garantizarlo, emiten y ponen en vigor una norma hecha con el único fin de vulnerarlo, cuando deben ser garantes del mismo, pues de su contenido y exposición de motivos no se advierte finalidad distinta.

7. *La reforma vulnera lo dispuesto en el artículo 116 fracción III de la Constitución federal, en cuanto produce un cambio sustancial en uno de los aspectos torales que esa norma busca proteger: la independencia de los magistrados en el ejercicio de la función. Se reduce el porcentaje del haber por retiro, modificando con ello la situación prevaleciente en el Poder Judicial del Estado, con afectación de la garantía de la sociedad de disponer de magistrados independientes, autónomos y como consecuencia, con libertad plena en el ejercicio de la función. Que esa libertad e independencia de Jueces y Magistrados, es una garantía de acceso a la justicia establecida en beneficio de la sociedad, se desprende de la exposición de motivos del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, mediante el cual, se reformaron los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:*

“La impartición de justicia que merece el pueblo de México debe ser pronta, porque procesos lentos y resoluciones tardías no realizan el valor de la justicia; debe ser gratuita, para asegurar a todos el libre acceso a ella; debe ser imparcial, para lograr que se objetive en sentencias estrictamente apegadas a las normas; y debe ser honesta, pues al juzgador se confía el destino de la libertad y patrimonios ajenos.

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

Es la independencia judicial un derecho, no sólo de los funcionarios judiciales que gozan de ella, sino del conjunto de la sociedad, a la que le interesa contar con Magistrados y Jueces sin un interés distinto al de resolver el conflicto planteado con total objetividad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado al respecto, señalando de manera clara que la sociedad tiene el derecho de contar con Magistrados idóneos que hagan efectiva la garantía de acceso a la justicia. Ese criterio, se plasma en la jurisprudencia de contenido siguiente: ‘MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. ALCANCE DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE RATIFICACION O REELECCION A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 116, FRACCION III, PENULTIMO PARRAFO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS’. (Se transcribe).

En orden a garantizar el derecho de la sociedad para que el servicio público de administración de justicia se preste por personas que no tienen más subordinación que a la ley, es que resulta ineludible dotar de autonomía e independencia a sus funcionarios.

La seguridad económica de Jueces y Magistrados se encuentra estrechamente vinculada con los principios de Independencia y Autonomía, ese es el criterio que ha sustentado el más alto Tribunal de Justicia de nuestro país en tesis de jurisprudencia como la que se cita a continuación: ‘MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. SU SEGURIDAD ECONOMICA ES UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL QUE GARANTIZA LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMIA JUDICIAL.’ (Se transcribe).

La seguridad económica, lo aclara de manera nítida nuestra Suprema Corte, es un principio reconocido por la Constitución, e indispensable para la independencia y la Autonomía.

Que esa tranquilidad económica se brinde a los Jueces, fue un claro propósito del Constituyente Permanente, así se desprende de la exposición de motivos del Decreto por el que se reformaron los artículos 17 y 116 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación en donde puede leerse:

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

La remuneración que ha de darse al juez debe guardar relación con la dignidad del cargo y con la gravedad de las responsabilidades. No se desconoce desde luego, que el poder legislativo local tiene dentro de su facultades, la de legislar en materias que atañen al funcionamiento de los tres Poderes del Estado.

El tema es si una reforma legislativa, puede trastocar aspectos básicos que afecten elementos esenciales del ejercicio de la función jurisdiccional, como la independencia y la autonomía, garantizados a nivel Constitucional, o debe fortalecerlos. Desde el punto de vista del Poder Judicial que represento, la Legislatura local no puede libremente suprimir o reducir las percepciones económicas a que tiene derecho los magistrados, porque por esa vía se ve directamente afectada la independencia judicial.

La facultad del Poder Legislativo del Estado para emitir leyes o modificar las existentes en relación con el Poder Judicial, ha de entenderse limitada al respeto de los lineamientos generales previstos en los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Debe tenerse presente que una de las formas tradicionales de ejercer el control sobre una institución pública, es la restricción de su presupuesto anual por ejercer, y la conclusión que procede sacar de ello, es que una restricción como la que se reclama representa un ataque a la independencia del Poder Judicial. En efecto, al resolver la controversia constitucional 25/2008 promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco, ese alto tribunal estableció que el haber por retiro, si (sic) guarda relación con la independencia de los tribunales locales pues se dijo lo siguiente:

“... si bien en el caso del Estado de Jalisco tanto en su Constitución como en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado se estableció el haber por retiro, lo cierto es que ni la Ley Orgánica del Poder Judicial ni ninguna otra norma local fija las bases, mecanismos y periodicidad para su otorgamiento, lo que vulnera el contenido del artículo 116, fracción III, antepenúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto no se respeta la estabilidad en el cargo ni se asegura la independencia judicial, pues al término del plazo de diecisiete años, los Magistrados que culminen su encargo constitucional no tienen la certeza de cuál es ese haber por retiro y en qué momento lo recibirán.

Lo anterior es así, ya que la independencia judicial de los órganos jurisdiccionales locales se cumple cuando los juzgadores gozan de estabilidad y seguridad en sus cargos, mismas que pueden concretarse mediante la certeza de recibir, al final del periodo de su gestión, un haber por retiro...”

Un haber por retiro, en las condiciones determinadas por la reforma que se cuestiona, no se corresponde con los lineamientos trazados desde la Constitución Federal y que con toda claridad recoge el máximo tribunal de justicia del país. No es generadora de un caos financiero como se razona en la exposición de motivos de la reforma, una remuneración por retiro del cien por ciento de los dos primeros años y del ochenta por ciento durante el resto de la vida del magistrado.

Es de hecho un esquema congruente con lo dispuesto en el artículo 183 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para el retiro de los Ministros del Máximo Tribunal de Justicia de nuestro país donde se dispone:

ARTICULO 183. Al retirarse del cargo, los ministros tendrán derecho a un haber por retiro de carácter vitalicio, el cual será equivalente al cien por ciento durante los dos primeros años y al ochenta por ciento durante el resto del tiempo, del ingreso mensual que corresponda a los ministros en activo.

Cuando los ministros se retiren sin haber cumplido quince años en el ejercicio del cargo, tendrán derecho a la remuneración a que se refiere el párrafo anterior de manera proporcional al tiempo de su desempeño.

En caso de fallecimiento de los ministros durante el ejercicio del cargo o después de concluido, su cónyuge y sus hijos menores o incapaces tendrán derecho a una pensión equivalente al cincuenta por ciento de la remuneración mensual que en términos de los dos párrafos anteriores debía corresponder al propio ministro. El cónyuge dejará de tener derecho a este beneficio, al contraer matrimonio o al entrar en concubinato, y los menores al cumplir la mayoría de edad.

Un ingreso suficiente durante el desempeño de la función y un haber por retiro a su conclusión, tienen relación con una efectiva independencia de los que asumen la delicada tarea de impartir justicia.

La modificación que se tilda de inconstitucional, tiene indudable repercusión en la vida institucional del Poder Judicial del Estado, porque hay un notorio distanciamiento entre el contenido de la reforma y disposiciones generales establecidas en la Constitución, en busca del fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas. Resultando evidente por tanto, que la reducción en el monto de la percepción que habrá de recibir el magistrado que culmine su cargo, supone una modificación de fondo que trastoca la independencia de un poder, con vulneración del artículo 116 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8. *La Constitución Política del Estado de Zacatecas, fija en el artículo 95 párrafo segundo, un término de duración en el cargo de Magistrado de 14 años, a cuya conclusión se tiene derecho a un haber por retiro.*

En esos aspectos, lo previsto en la Constitución local, es prácticamente igual a lo que dispone el penúltimo párrafo de la Constitución Federal en relación con los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por esa semejanza, resulta de utilidad hacer mención a lo que al respecto se dijo en la exposición de motivos del decreto de 30 de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, publicado en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre del mismo año:

“A fin de garantizar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se actualice y su función se legitime periódicamente se propone que los ministros que la integran ocupen el cargo por un periodo determinado y que su sustitución se lleve a cabo de manera escalonada. Al constituirse nuestra Suprema Corte en un auténtico tribunal constitucional, deberá mantenerse actualizada para garantizar que la interpretación constitucional sea armónica con las condiciones culturales, sociales y económicas al momento de su aplicación. Debido a la duración temporal del cargo, se instituye el derecho de los ministros a un haber por retiro, con lo que se garantiza que la función jurisdiccional se ejerza con independencia”.

Como se advierte, hay una conexión reconocida, por el constituyente permanente entre el derecho a un haber por retiro y la independencia judicial.

Sirve además lo anterior, para hacer mención, que esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, que por la facultad que concede el artículo 116 fracción III de la Constitución Federal a los Estados, éstos solo tienen la libertad de establecer en sus Constituciones locales, un solo período para el ejercicio del cargo de magistrado, o un primer nombramiento con posibilidad de ratificación, siempre y cuando el primero sea razonable y se garantice la estabilidad. Se precisa igualmente, que si el periodo no es vitalicio, se otorgue al finalizar un haber por retiro.

Eso es lo que indica en la Jurisprudencia de rubro y textos siguientes: 'ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARAMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACION' (Transcribe el texto).

El término previsto en la Constitución local es prudente y razonable, porque va mucho más allá de la renovación en el Ejecutivo del Estado o en la Legislatura, evitando de esa forma que los nombramientos tengan implicaciones políticas, y el derecho a un haber por retiro, forma parte de la consolidación que se ha buscado desde la reforma a los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los poderes judiciales locales.

Debe además considerarse que no es un servicio menor el que se presta por los Poderes Judiciales de la Federación y de los Estados, pues debe tenerse presente, que la administración de justicia es una de las tareas principales del Estado, y que los funcionarios que la imparten, deben estar provistos de una independencia completa.

El entendimiento institucional no debe soslayar el hecho de que el respeto a la división de poderes es indispensable para la vigencia de un Estado democrático, y condición básica para una adecuada administración de justicia.

9. *El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 35/2000, precisa las condiciones que al presentarse, se traducen en la violación al principio de división de poderes.*

La jurisprudencia relativa, es del texto siguiente: 'PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACION AL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUELLOS.' (Se transcribe).

La reforma al artículo 7o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas actualiza esos supuestos:

- a) *Porque con la reforma se vulnera el derecho fundamental a la No Discriminación, previsto en el tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución General de la República al auspiciar categorías entre los Magistrados en retiro;*
- b) *Porque el decreto que se combate aplicaría retroactivamente en perjuicio de los trece Magistrados en funciones, pretendiendo ignorar que tienen derechos adquiridos que les reconocía la Legislación Vigente al momento al momento de asumir el honoroso cargo de Magistrados, vulnerando con ello el primer párrafo del artículo 14 constitucional;*
- c) *Porque al aprobar y poner en vigor una reforma infundada e inmotivada, sin sustento en los estudios actuariales necesarios, cuyo resultado es la injustificada reducción de los haberes que hubieren de recibir los Magistrados que pasen a situación de retiro, con ello se transgrede el artículo 16 de la Constitución General de la República;*
- d) *Porque la intromisión de los otros Poderes del Estado, guarda relación con uno de los aspectos básicos necesarios para el ejercicio de la función; es decir, la independencia y la autonomía, en el ejercicio de la función jurisdiccional; la seguridad económica de Jueces y Magistrados, en los términos del último párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: 'Los Magistrados y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo'.*

En ese contexto, el principio de Inmutabilidad del salario, para hacer efectiva la independencia de los magistrados, de manera necesaria abarca el haber por retiro, pues resulta sensato entender que es una justa retribución por haber dedicado su vida a una de las labores esenciales del Estado como es la administración de justicia. La reforma cuya invalidez se reclama supone una modificación de fondo, que perturba la independencia del Poder Judicial del Estado, al evitar que sus más altos funcionarios pronuncien sus resoluciones al margen de las preocupaciones de carácter económico o de cualquier otra naturaleza.

En esa medida que la reforma representa un menoscabo tanto para los funcionarios judiciales en lo individual, como para el conglomerado social, por no estar asegurada la Independencia y Autonomía, que son basamentos de la función jurisdiccional, de ahí que resulte contraria a los artículos 1º, tercer párrafo, 14 primer párrafo, 17 y 16 fracción III de la Constitución General de la República.

Luego, la reforma realizada por la Legislatura local al artículo 7º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al afectar el ingreso por retiro de los Magistrados, perturba la independencia de la administración de justicia, consagrada en el artículo 116 fracción III de la Constitución Federal y con esa afectación, se ve lesionada la división de poderes contemplada en ese mismo artículo

10. *La situación económica del país en general, y en el Estado de Zacatecas en particular, no es sustancialmente distinta de la época en que se reconoció el derecho de los magistrados a un haber por retiro, en los términos fijados antes de la reforma que se reclama. Es verdad que las necesidades que el Estado debe atender son muchas y muy sentidas, pero eso no justifica, que se pretenda limitar los ya de por sí limitados recursos que se destinan a la administración de justicia.*

Se vulnera también lo dispuesto en el artículo 116 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto señala que las constituciones locales y las leyes orgánicas, deben garantizar la independencia de Magistrados y Jueces en el desempeño de sus funciones. La reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial que se reclama hace justamente lo contrario, porque a través de la disminución sustancial del haber por retiro, no se garantiza, se lesiona la autonomía e independencia, imprescindibles en el ejercicio de la Magistratura.

No es aceptable, ni Constitucionalmente válido, aquel sistema por el que se coloque a los magistrados que integran el poder judicial local, frente a la incertidumbre económica luego de la conclusión del cargo.

No se puede entender cómo la remuneración para los Magistrados que pasan a situación de retiro pueda generar un colapso en las finanzas públicas, como se razona en la motivación de la reforma cuestionada, si para ello se tiene en cuenta que la porción del presupuesto que se destina al poder judicial apenas representa cercanía con el uno por ciento del presupuesto total del Estado. No tiene que ver, en absoluto, el otorgar un haber por retiro a magistrados y jueces, con una probable desprotección de necesidades básicas de la sociedad; es precisamente por el servicio tan delicado que a la sociedad se presta, que esos funcionarios judiciales deben tener asegurado un ingreso digno que les permite resolver cada causa sin presiones de ningún tipo.

La interpretación uniforme y constante que la H. Suprema Corte a la que me dirijo, ha hecho del artículo 116, fracción III de la Constitución Federal, se concilia con el reproche que se dirige en contra de la reforma al artículo 7º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues ese Tribunal ha dejado claro en numerosas oportunidades, que la protección de la independencia judicial a quien favorece es a la sociedad. Son los justiciables los primeramente interesados en que se brinde una especial protección a la labor que desarrollan Jueces y Magistrados, porque tienen responsabilidades especiales y de ellos se espera una recta administración de justicia.

SEXTO. Preceptos constitucionales que se estiman violados. La parte actora estima que la norma que impugna es violatoria de los artículos 1, 14, 16, 17 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEPTIMO. Trámite Por acuerdo de nueve de noviembre de dos mil diez, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y designó como instructor al Ministro Juan N. Silva Meza.

Por acuerdo del Ministro Instructor de fecha diez de noviembre de dos mil diez, se admitió la demandada interpuesta por la Magistrada Presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, en representación del Poder Judicial estatal, se tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Zacatecas y se ordenó su emplazamiento para que presentaran su contestación, de igual forma se dio vista al Procurador General de la República.

Posteriormente, por auto de fecha cuatro de enero de dos mil once, se ordenó retornar el presente asunto al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en virtud de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que quedará adscrito a la Primera Sala, en la Ponencia que correspondía al Ministro Presidente Juan N. Silva Meza.

OCTAVO. Contestación de la demanda. El Congreso del Estado de Zacatecas, representado por la Diputada Ma. de la Luz Domínguez Campos, Presidenta de la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Legislatura del Estado de Zacatecas, dio contestación a la demanda en la que en esencia manifestó:

a) Respecto al primer concepto de invalidez, referente a que la exposición de motivos del decreto impugnado ostenta una marcada tendencia a subestimar la independencia de la función judicial, al dejar de considerar que la estabilidad de los Magistrados, como garantía jurisdiccional no puede agotarse en el momento de culminar con su encargo, ese Alto Tribunal debe decretarlo como improcedente e infundado toda vez que de la argumentación que realiza la parte actora no se desprende hecho alguno que permita considerar que se vulneró el ámbito competencial del Poder Judicial del Estado de Zacatecas y, por el contrario, según puede apreciarse los promoventes se duelen de que el Decreto emitido por esta Legislatura vulnera derechos de los Magistrados en particular, como ellos mismos lo reconocen, por lo que en todo caso la vía idónea para inconformarse en contra de esta disposición legislativa pudiera ser el Juicio de Garantías.

Resulta necesario mencionar aquí que los actores, precisamente, promueven la presente Controversia en su calidad de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado tal como lo mencionan en el proemio de su escrito inicial de demanda y no en representación del Poder Judicial del Estado.

b) En el segundo concepto de invalidez, la parte actora expresa que el decreto vulnera la independencia judicial y el derecho fundamental a la no discriminación y argumenta que de no decretarse la invalidez se aceptaría que existen categorías de magistrados porque existirían magistrados colocados en un nivel superior por haber obtenido su retiro bajo el amparo de la ley que fue reformada y magistrados que se retirarían bajo el amparo de la reforma que se produjo en virtud del Decreto reclamado incluidos los magistrados actualmente en funciones que dicen tener derechos adquiridos, al respecto, el Poder Legislativo tiene atribuciones para legislar en materia de percepciones de los servidores públicos del Estado y por lo que concierne a sus supuestos derechos adquiridos es menester señalar que con acuerdo a lo que ha establecido el Honorable Poder Judicial de la Federación tanto por el Pleno de esa Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación como por sus Tribunales colegiados de Circuito, en todo caso los integrantes de la parte actora tendrían una expectativa de derecho y no derechos adquirido. Cita las tesis jurisprudenciales de rubros "PENSION DE LOS TRABAJADORES ACADEMICOS DE LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA. EL ARTICULO 19 A DE LA LEY ORGANICA QUE LA RIGE, REFORMADO MEDIANTE DECRETO 19871, PUBLICADO EL VEINTICUATRO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DOS, EN CUANTO ESTABLECE LA REGULACION DE AQUELLA, NO VIOLA LA GARANTIA DE IRRETROACTIVIDAD", "JUBILACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE NUEVO LEON. LOS PARRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL ARTICULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO 241 QUE REFORMA LA LEY DEL ISSSTELEON, EN CUANTO A LAS BASES QUE RIGEN A AQUELLA, NO VIOLAN LA GANTIA DE IRRETROACTIVIDAD"

c) Respecto del concepto de tercer concepto de invalidez que se hace consistir en que el Decreto vulnera la autonomía del Poder Judicial en razón de que el haber por retiro de los Magistrados del Tribunal superior de Justicia del Estado tanto los que se encuentran disfrutando de él como los que están actualmente en funciones tiene su fundamento en los artículos 95 y 100 fracción I de la Constitución Política del Zacatecas que a su vez encuentra origen y congruencia con los artículos 1º y 116 fracción III de la Constitución Federal; es necesario solicitar a Ustedes sea declarado como infundado e inoperante pues la parte actora no precisa porque razones la emisión, promulgación y publicación del Decreto cuya validez se combate vulnera la autonomía del Honorable Poder Judicial del Estado.

d) En relación al cuarto concepto de invalidez, que la actora hace consistir en que el Decreto atenta contra el principio de irretroactividad de la ley, ya que las Magistradas y Magistrados integrantes del Poder Judicial del Estado tienen derechos adquiridos, debe declararse como infundado e improcedente, toda vez que como se señaló párrafos arriba y en obvio de repeticiones, las señoras y señores Magistrados, según lo ha señalado ese Alto Tribunal Judicial no se encuentran ante derechos adquiridos sino ante una expectativa de derecho que debe tutelarse, como derechos adquiridos, una vez que hayan satisfecho los requisitos y condiciones necesarios para tenerlos.

e) Respecto al quinto concepto de invalidez, a todas luces resulta infundado e improcedente ya que, como sus Señorías podrán fácilmente advertirlo de las constancias que como ANEXO 1 acompaño a esta contestación, todas las fases del proceso legislativo que dio origen al Decreto cuya validez se reclama, fueron debidamente motivadas y fundadas.

f) En relación al sexto concepto de invalidez que la actora hace consistir en que el Decreto atenta contra el mandato contenido en el párrafo sexto del artículo 17 de la Constitución General de la República, porque la Legislatura del Estado en lugar de garantizar el mandato contenido en la Constitución Federal, pone en vigor una norma hecha con el único fin de vulnerar ese mandamiento ya que, de su exposición de motivos no se advierte finalidad distinta, se manifiesta que de las constancias que se adjuntan al presente escrito como ANEXO 1 fácilmente se observa que no existe tal pretensión por parte de esta Legislatura sino, por el contrario, tratar de que, a futuro, existan los medios necesarios para seguir proporcionando haberes por retiro a quienes tengan la alta distinción de ser Magistrados en retiro.

g) Respecto al séptimo concepto de invalidez, consistente en que la reforma vulnera lo dispuesto por el artículo 116, fracción III de la Constitución Federal, en cuanto produce un cambio sustancial en la independencia de los magistrados en el ejercicio de su función; debe ser considerado por sus Señorías como improcedente e infundado; ya que si bien es cierto, el texto constitucional y la tesis de jurisprudencia que transcribe quien demanda, se refieren a los recursos económicos que deben percibir los Magistrados y Jueces durante su encargo, no es menos cierto que no se refieren a los ingresos que deben recibir una vez que pasan a situación de retiro.

Si en el caso que se estudia, la Ley Constitucional es muy clara y específica al referirse a las remuneraciones que deben recibir los jueces y magistrados durante su encargo, es dable señalar que dicho mandamiento no es aplicable para cuando esos servidores públicos pasen a situación de retiro.

h) El octavo concepto de invalidez no contiene ninguna razón o circunstancia del por qué debiera invalidarse el Decreto cuya validez se reclama; y, más aún, adoptando la tesis de jurisprudencia invocada por la actora, de rubro "ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARAMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACION", debe concluirse que es facultad de los Congresos de los estados el establecimiento de los haberes por retiro.

i) En el concepto noveno concepto de invalidez, la actora señala que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 35/2000, precisó las condiciones que al presentarse, se traducen en violación al principio de división de poderes, de la que se derivó la tesis de jurisprudencia de rubro "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACION AL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUELLOS".

De la sola lectura de la tesis transcrita es observable que para que se dé la violación del principio de división de poderes deben presentarse las tres acciones que refiere la misma y, en el caso que se estudia, a juicio de mi representada, no se presentó ni siquiera alguna de las tres exigencias que permitieran advertir que, en perjuicio del Tribunal Superior de Justicia del estado, se vulneró dicho principio.

Ese Alto Tribunal ha emitido jurisprudencia al respecto de la que puede concluirse que con la emisión del Decreto que se combate no se vulnera el principio de no discriminación. Cita la tesis de rubro "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN ONSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTIA", el Decreto cuya validez se combate no vulnera tal principio ya que las Magistradas y Magistrados en funciones, de conformidad con las jurisprudencias que he transcrito no tienen derechos adquiridos sino expectativas de derecho.

Basta y sobra la sola lectura de la iniciativa que se dictaminó para producir el Decreto, cuya validez se reclama, para concluir que la modificación legislativa que se produjo se encuentra plenamente motivada y, respecto de la fundamentación, amén de que se hizo en la propia iniciativa por parte del diputado proponente, fue una de las características de todo el proceso legislativo.

No asiste razón a la parte actora, toda vez que pretende hacer depender la autonomía e independencia del Poder Judicial del Estado, mayormente, en función de criterios económicos.

j) Respecto a las aseveraciones que la parte actora formula en el décimo concepto de invalidez; tal como se menciona en el dictamen correspondiente, lo que se pretende es evitar que los egresos que se hacen por concepto de haber por retiro de los Magistrados se constituyan en un factor de presión para el presupuesto, además los Congresos de los Estados tienen facultades para establecer los haberes por retiro y en cumplimiento de lo que establece el apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, la planeación democrática necesariamente debe incluir la previsión de que los regímenes de seguridad social no se constituyan en una carga mayor para el gasto del Estado.

Con la norma impugnada no existirá incertidumbre económica después de dejar el cargo, pues las Magistradas y Magistrados tienen la certeza de que una vez que satisfagan los requisitos establecidos por la Ley; en sus dos primeros años en situación de retiro percibirán el 60% de sus percepciones económicas mensuales que devenguen al momento del retiro y el 20% de la referida percepción mensual económica hasta su fallecimiento.

NOVENO. Contestación de la demanda. Miguel Alejandro Alonso Reyes, en su carácter de Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas, en síntesis manifestó lo siguiente:

a) Es claro que al establecerse en el artículo 116, fracción III de la constitución Federal las peculiaridades que habrán de distinguir el ejercicio y autonomía de cada uno de los bloques que integran el poder público, no es dable considerar cuestiones diversas a las contempladas en el referido precepto constitucional, con la intención de conceptualizar la independencia que con atención al principio de división de poderes debe prevalecer en todo estado de derecho, pues hacerlo implicaría una lesión al sistema legal vigente. Cita la jurisprudencia de rubro "CONSEJOS DE LA JUDICATURA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. SU ACTUACION DEBE RESPETAR LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES DE LA FUNCION JURISDICCIONAL".

La independencia y autonomía judicial, en términos salariales, se vería afectada siempre que el acto o la ley tuviesen por objeto la reducción de las cantidades que con motivo de la prestación de un servicio público perciben los magistrados, ello mientras se mantienen en activo, en otras palabras la protección aplica sólo durante el periodo por el que desempeñan la función jurisdiccional, no así cuando se encuentran en situación de retiro.

La Constitución no establece la prohibición de modificar las cantidades que percibirán los magistrados una vez que dejen su encargo.

La ley prevé la obligación, con cargo al gasto público, de otorgarles una remuneración decorosa y acorde al desempeño de las funciones de que se trate, sin embargo, jamás se menciona que cantidades son o no adecuadas tomando en cuenta la naturaleza de las actividades que se lleven a cabo, circunstancia que por razones obvias no puede establecerse en un cuerpo normativo como lo es la Constitución Federal y mucho menos utilizarse los mecanismos de control constitucional para fijar tarifas justas acorde a las necesidades subjetivas de quienes promuevan, pues mientras no se extinga el derecho o la prestación que la Ley tutela, no se gesta una alteración a la esfera jurídica de los beneficiarios.

No queda acreditado que se afecten derechos al Poder Judicial del Estado, sino derechos individuales mismos que en la actualidad no han sido adquiridos, lo que acarrea como consecuencia que resulte improcedente la vía mediante la cual pretenden que se declare la invalidez de la norma, tomando en cuenta que este medio de control constitucional está diseñado para dirimir conflictos competenciales entre órganos y no para analizar las afectaciones en los derechos particulares. Cita la tesis aislada de rubro "MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ES LA VIA ADECUADA PARA ALEGAR VIOLACIONES A LA GARANTIA DE IRRETROACTIVIDAD EN SU PERJUICIO, POR PARTE DEL ARTICULO 57, PENULTIMO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION LOCAL".

De ninguna manera asiste la razón a los actores en el sentido de que la seguridad económica de los magistrados se encuentra vinculada y es indispensable para la independencia y la autonomía judicial, toda vez que el derecho a recibir el pago por concepto de "haber por retiro" es una garantía que se obtiene justamente al concluir el ejercicio de impartición de justicia.

El contenido del artículo 7º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en tratándose de Seguridad Social estipula la alternativa a efecto de optar por el pago de una pensión por jubilación o el haber por retiro, dentro del cual se establece el supuesto voluntario de elegir el que mejor convenga a sus intereses.

Los magistrados integrantes del actual Pleno del Tribunal Superior de Justicia no tienen derechos adquiridos, sino simplemente una expectativa de derecho que puede o no puede llegar a configurarse como tal, pues es un acto de realización futura y por lo tanto incierta, pues ninguno de los hoy actores se encuentra en el supuesto de haber sufrido una disminución respecto de sus emolumentos económicos de retiro.

b) Ni la exposición de motivos ni el propio contenido de la norma impugnada contravienen lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Federal, puesto que aún y cuando los demandantes pretenden encuadrar el contenido del artículo reformado respecto a que existe una discriminación por lo que hace a los magistrados en funciones respecto de los magistrados ya retirados, ello de ninguna manera se configura como una discriminación, puesto que los demandantes no tienen derechos adquiridos, sino meras expectativas de derecho, lo anterior en virtud de que no reúnen siquiera la temporalidad necesaria para estimarse afectados por las reformas de mérito.

c) El artículo 65, fracción I de la Constitución Política de Zacatecas, contempla como una de las facultades de la legislatura estatal, expedir leyes, decretos y acuerdos en las materias que no sean competencia exclusiva de la Federación, en tal tenor, si las reformas de mérito no contravienen disposición de la Constitución Federal, ni tampoco entrañan una materia exclusiva de la Federación, no existe violación, puesto que, tanto la promulgación como la orden de publicación son facultad y tarea de la autoridad que suscribe así como de la Legislatura del Estado.

El artículo 95 de la Constitución Política estatal es muy claro en cuanto a que los Magistrados tendrán derecho a un haber por retiro, al vencimiento de su periodo como Magistrados, lo que se traduce en la falta de interés jurídico para promover la presente vía.

d) Respecto del punto en el cual la parte actora manifiesta que se viola el principio de la no retroactividad. No se está dando efecto retroactivo a ninguna ley, puesto que los demandantes no tienen derechos adquiridos sino meras expectativas de derecho, lo que hace imposible la procedencia de la acción.

La retroactividad de la ley que alegan los demandantes no es impugnabile ni controvertible a través de esta vía puesto que no es la idónea y además debe ser combatida por cada uno de los integrantes del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado. Cita la tesis aislada de rubro "IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTIA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACION SOLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS".

DECIMO. Opinión del Procurador General de la República. El Procurador General de la República al emitir su opinión, en suma manifestó:

1) Que se actualiza la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la presente controversia constitucional, pues se trata de un conflicto entre el Poder Judicial del Estado de Zacatecas, con el Legislativo y Ejecutivo, ambos de esa entidad.

2) Que quien comparece en representación del Poder Judicial de la entidad, cuenta con la legitimación procesal activa para promover la presente controversia constitucional, en términos de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional; asimismo, el juicio constitucional fue promovido oportunamente.

3) Que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII, del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en relación con la fracción I, inciso h) del propio artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el acto que se impugna no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial de la entidad, por lo tanto, la actora carece de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional.

4) Que el criterio sobre interés legítimo en una controversia constitucional que en la actualidad sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, parte del reconocimiento de que el citado medio de control constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal y, por tanto, para que las entidades, poderes u órganos referidos en el artículo 105, fracción I, de la Ley Suprema, cuenten con interés legítimos para acudir a esta vía constitucional, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados, exista cuando menos un principio de agravio que los motive.

5) Que si la ley que se impugna a través de la presente controversia constitucional incide en la reducción de haberes de los magistrados que se encuentren en situación de retiro en un porcentaje menor con respecto de los magistrados que actualmente se encuentran en tal situación, es evidente que tal circunstancia incide directamente en derechos individuales que de ningún modo afectan o vulneran la autonomía del Poder Judicial de la entidad.

6) Derivado de lo anterior se colige que la norma tildada de inconstitucional no le causa ningún perjuicio o agravio a la parte actora, toda vez que se está en presencia de la posible violación a las garantías individuales de quien se encuadre en la hipótesis jurídica prevista en el numeral combatido.

7) Que resulta fundada la causal de improcedencia señalada por el Gobernador del Estado, pues la parte actora carece de interés legítimo para promover esta controversia constitucional, ya que no existe conducta alguna atribuible a los demandados, que sea susceptible de causar un perjuicio o afectación a la esfera de atribuciones de la promovente.

8) Que los promovente realizan una errónea interpretación del contenido del numeral modificado que por esta vía se combate, en virtud de que la reducción del haber por retiro de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, no implica que se vulnere la función judicial, ello, toda vez que el supuesto contenido en dicho precepto únicamente se actualiza cuando los funcionarios judiciales se ubiquen en dicha hipótesis jurídica.

9) En cuanto al argumento del promovente en el sentido de que el precepto combatido vulnera el artículo 116, fracción III, de la Carta Magna, en cuanto produce un cambio sustancial en uno de los aspectos torales que la Constitución busca proteger, esto es, la independencia de los magistrados en el ejercicio de su función, es de señalar que el mismo resulta infundado, pues del contenido del numeral impugnado no se observa que se reduzca el salario que devengan los magistrados que se encuentran en activo, sino que la reducción única y exclusivamente se refiere a su pensión jubilatoria.

10) En cuanto a la presunta violación al principio de división de poderes, el argumento de la actora resulta infundado, pues es claro que no se está en los supuestos de una subordinación, intromisión o dependencia, lo anterior, en virtud de que el Congreso Local, en uso de sus facultades reguló lo relativo al haber por retiro de los ex magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la entidad.

11) No asiste la razón al promovente, toda vez que soslaya el hecho de que el supuesto jurídico contenido en la norma impugnada se dirige a ex funcionarios judiciales que por haber cumplido con su cargo adquieren el derecho a percibir un haber por retiro, el cual tiene una naturaleza distinta al ingreso que perciben los magistrados en activo, por consecuencia, no se presenta un trato desigual a quienes se encuentran en igualdad de circunstancias, pues sólo los que se ubiquen dentro del supuesto normativo se harán acreedores a ese haber por retiro, lo cual implica un trato igual a quienes lo actualicen.

12) Resulta infundado el argumento de la actora en el sentido de que la norma combatida trasgrede los derechos adquiridos por los magistrados que se encuentran en funciones en virtud de que la hipótesis contenida en ella, se encuentra dirigida hacia el futuro, esto es, se actualiza al momento de que cada uno de los magistrados que integran el Poder Judicial de la entidad, se hagan acreedores al derecho del haber por retiro; y esto se materializa al momento que concluyan su encargo.

La norma combatida no se está aplicando de manera retroactiva, ni está violentando un derecho adquirido, puesto que la hipótesis jurídica goza de la naturaleza de una expectativa de derecho.

DECIMO PRIMERO. Audiencia, pruebas y alegatos. Agotado el trámite respectivo, con fecha veintidós de febrero de dos mil once, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se admitieron las pruebas documentales presentadas por las autoridades, por presentados los alegatos y se ordenó proceder a la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por virtud de que se plantea un conflicto entre el Poder Judicial del Estado de Zacatecas y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la misma Entidad.

SEGUNDO. Oportunidad. Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente.

En la presente controversia constitucional se demanda lo siguiente:

a) El Decreto número 526 emitido por la LIX (Quincuagésima Novena) Legislatura del Estado de Zacatecas, por el que se Reforma el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, de fecha nueve de septiembre del año dos mil diez, y publicado en el Suplemento al número 78 del Periódico Oficial de la entidad el 29 de septiembre del año dos mil diez.

De lo anterior se advierte que, se impugnan normas generales, por lo que para efectos de determinar la oportunidad de su impugnación debe estarse a lo que disponen la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia, que señala:

“ARTICULO 21.- El plazo para la interposición de la demanda será: (...)

II.- Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y...”.

De este precepto se advierte que el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de normas generales debe ser de treinta días contados a partir del día siguiente de la fecha de su publicación o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación.

Ahora bien, si el decreto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado, el veintinueve de septiembre de dos mil diez, el plazo para promover la demanda en términos del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia, transcurrió del treinta de septiembre al dieciséis de noviembre de dos mil diez, descontándose los días dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de octubre, así como seis y siete de noviembre, por haber sido días sábados y domingos, así como el doce de octubre, uno y dos de noviembre por ser inhábiles y, finalmente el quince de noviembre por haber sido declarado así por el Pleno de este Alto Tribunal, de conformidad con el artículo 3º de la misma Ley Reglamentaria; por lo que al haberse presentado la demanda el nueve de noviembre de dos mil diez en la oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es claro que su promoción resulta oportuna.

TERCERO. Legitimación activa. El Poder Judicial compareció por conducto de la Magistrada Presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, quien demostró tener tal cargo con la copia certificada del Acta de la Sesión Ordinaria del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, de fecha primero de febrero de dos mil ocho, la cual acompañó a su demanda y obra de la foja uno a la trece del cuaderno de pruebas de la presente controversia y, conforme a las facultades que le otorgan la fracción I, de los artículos 11, 13, fracciones I, VII y IX, todos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, que al efecto establecen:

“LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE ZACATECAS.

ARTICULO 11. Corresponde al Tribunal Superior de Justicia en Pleno:

I. Velar por la autonomía de los órganos del Poder Judicial del Estado, la independencia de sus miembros y dictar las providencias necesarias para la mejor impartición de justicia;

ARTICULO 13. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia será electo por el Pleno, durará en el ejercicio del cargo tres años, podrá ser reelecto por una sola vez, no integrará sala y ejercerá las atribuciones siguientes:

I. Ser el representante legal del Poder Judicial del Estado;

VII. Vigilar que se tramiten todos los asuntos competencia del Pleno, hasta su resolución;

IX. Ejecutar los acuerdos de Pleno; acordar y rubricar la correspondencia oficial de éste;”

Asimismo acredita el ejercicio de su representación con copia certificada del Acta de Sesión Extraordinaria del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de fecha veinte de octubre de dos mil diez, en la que se autoriza la promoción de esta controversia constitucional, la cual obra de la foja nueve a la trece del cuaderno de pruebas.

Por lo anterior, se tiene por acreditada la legitimación activa de la Magistrada Presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial de esa entidad.

CUARTO. Legitimación pasiva. El Gobernador del Estado de Zacatecas, Miguel Alejandro Alonso Reyes, justificó su personalidad con copia certificada del Decreto número 524 de dieciocho de agosto de dos mil diez “Bando Solemne por el que se declara Gobernador del Estado de Zacatecas al Ciudadano Miguel Alejandro Alonso Reyes”, que obra de la foja noventa y uno a la noventa y cinco del expediente principal, y a él corresponde representar al Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas en términos de los artículos 72 y 73 de la Constitución Política de dicha entidad federativa, que prevén lo siguiente:

“ARTICULO 72.- El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denominará ‘Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas’, quien durará en su encargo seis años, tomará posesión el doce de septiembre del año de la elección y nunca podrá ser reelecto.

ARTICULO 73. El Gobernador representa al Estado ante la Federación y sus partes integrantes; es el jefe del Ejecutivo y de la Administración Pública. Sus facultades son delegables solamente en los casos previstos por esta Constitución y sus leyes reglamentarias.”

Por lo que corresponde al Poder Legislativo, compareció la diputada Ma. de la Luz Domínguez Campos, en su carácter de Presidenta de la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales, de la Sexagésima Legislatura del Estado de Zacatecas, quién acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado, de fecha veinticinco de septiembre de dos mil diez, en el que obra publicado el acuerdo número dos “Integración de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Legislatura del Estado”, el cual se encuentra agregado de la foja doscientos a la doscientos dos del cuaderno principal; a quien corresponde la representación del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas en términos de lo previsto por la fracción IV del artículo 128 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, que establece:

“LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE ZACATECAS.

ARTICULO 128. Corresponde a la Comisión de Puntos Constitucionales el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:

IV. La formulación de informes en juicios de amparo en que la Legislatura sea parte, por medio del Presidente de la Comisión o de un miembro de la misma, así como la representación jurídica en defensa de los intereses de la Legislatura en procedimientos judiciales;”

En atención a lo anterior, debe considerarse que tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo, cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les imputan los actos combatidos.

QUINTO. Causas de improcedencia y sobreseimiento. A continuación se procede a analizar las causas de improcedencia, sea que las partes las hagan valer o que de oficio se adviertan por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En los escritos de contestación de las autoridades demandadas, así como en la opinión del Procurador General de la República se hizo valer como causa de improcedencia, la falta de interés legítimo de los actores para promover la controversia constitucional, porque consideran que el Decreto impugnado no afecta la esfera de competencia del Poder Judicial de Zacatecas, en esencia por las siguientes consideraciones:

- Tanto el titular del Poder Ejecutivo Local como el Poder Legislativo del Estado, manifestaron que es improcedente la presente controversia constitucional, porque de la argumentación que realiza la parte actora no se desprende hecho alguno que permita observar que se vulneró el ámbito competencial del Poder Judicial del Estado de Zacatecas y, por el contrario los promoventes se duelen de que el Decreto impugnado vulnera derechos de los magistrados en particular, además promueven la controversia constitucional en su calidad de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado y no en representación del Poder Judicial del Estado.

Por lo que al no quedar acreditado que se afecten derechos al Poder Judicial del Estado, sino derechos individuales mismos que en la actualidad no han sido adquiridos, acarrea como consecuencia que resulte improcedente la vía mediante la cual pretende la actora que se declare la invalidez de la norma, tomando en cuenta que este medio de control constitucional está diseñado para dirimir conflictos competenciales entre órganos y no para analizar las afectaciones en los derechos particulares.

Además los actores no tienen derechos adquiridos, sino simplemente una expectativa de derecho que puede o no llegar a configurarse como tal, pues es un acto de realización futura y por lo tanto incierta, y por ende, el interés jurídico de los mismos tampoco se actualiza.

- Por su parte el Procurador General de la República, al emitir su opinión, manifestó que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII, del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en relación con la fracción I, inciso h) del propio artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el acto que se impugna no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial de la entidad, por lo tanto, la actora carece de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional.

Respecto a la causal relativa a que la presente vía es improcedente, en virtud de que la controversia constitucional fue promovida en calidad de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado y no en representación del Poder Judicial del Estado; de las constancias que obran en el expediente, se aprecia que la demanda fue promovida por la Magistrada Leonor Varela Parga, en su carácter de Presidenta del Tribunal Superior de Justicia, razón por la que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha determinado, en esta misma resolución, que dicha funcionaria cuenta con la legitimación activa para promover la presente Controversia Constitucional, en virtud de que por mandato de Ley, es la representante del Poder Judicial del Estado de Zacatecas y ello es suficiente para comparecer al presente juicio constitucional.

Adicionalmente, la Magistrada Presidenta del Tribunal Superior de Justicia recibió un mandato para promover la presente controversia constitucional, por parte del Pleno del Pleno del Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas, órgano al que le corresponde velar por la autonomía de los órganos del Poder Judicial del Estado y por la independencia de sus miembros, lo cual, aunque no es requisito al que se encuentre sujeta la representación de la Magistrada Presidenta, fortalece esa legitimación activa.

En torno al concepto del interés legítimo en controversias constitucionales, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido los siguientes criterios:

1. En la **Controversia Constitucional 9/2000**, resuelta en sesión de dieciocho de junio de dos mil uno, por mayoría de diez votos, se determinó que, a diferencia de las Acciones de Inconstitucionalidad en la Controversia Constitucional el promovente plantea la existencia de un **agravio** que debe entenderse como un **interés legítimo** para acudir a la controversia.

Dicho agravio se traduce en la **afectación** que resienten en su esfera de atribuciones las entidades, poderes u órganos referidos en la fracción I del artículo 105 constitucional, en razón de su especial situación frente al **acto** que consideran lesivo.

Así, el **interés legítimo** se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada es susceptible de causar un **perjuicio** o privar de un **beneficio** a la parte que promueve, en razón de la situación de hecho en que se encuentra, la cual **necesariamente debe estar tutelada legalmente para que pueda demandarse su estricta observancia**.

Las anteriores consideraciones fueron recogidas en la jurisprudencia:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERES LEGITIMO PARA PROMOVERLA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es ‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.’, que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

P./J. 83/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XIV, julio de 2001, página: 875

2. En la **Controversia Constitucional 5/2001**, resuelta en sesión de cuatro de septiembre de dos mil uno, por unanimidad de diez votos, se determinó que la controversia constitucional tiene como **objeto principal** la tutela del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado, pero es adecuada también, cuando a través de ella se combate una **norma general** emitida por una autoridad pero se estima que corresponde a otro órgano su emisión. En esos casos, no hace falta que se alegue la invasión o afectación de la esfera de competencia del promovente, pues esas transgresiones, que consisten en denunciar una posible incompetencia legislativa o normativa también están sujetas a ese medio de control constitucional **siempre y cuando exista un principio de afectación.**

Este criterio complementó el alcance del concepto de **interés legítimo**, puesto que cuando se trata de impugnaciones respecto de **actos**, debe entenderse como un agravio traducido en una afectación a la esfera de competencia del promovente (como se estableció en el primer precedente), mientras que al tratarse de **normas generales**, puede impugnarse también la competencia del órgano emisor de la norma, con la condición de que **exista un principio de afectación hacia el promovente**. En este caso (segundo precedente) no es exigible que el órgano que promueve acredite ser quien tiene la titularidad de la competencia para emitir la norma que impugna, sino que basta con que demuestre **un principio de afectación**, para combatir la emisión de normas generales por parte de un órgano que a su juicio, carece de competencia para ello.

Estas consideraciones quedaron plasmadas en la siguiente jurisprudencia:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCION LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASION DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE. Si bien el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal y, por ende, cuando a través de dicho medio de control constitucional se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación.”

P./J. 112/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XIV, septiembre de 2001, página: 881

3. En la **Controversia Constitucional 328/2001**, resuelta en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil tres, por mayoría de nueve votos, se reiteró el criterio referido en el primer precedente, que identifica al **interés legítimo** con la afectación a la esfera de competencias del órgano promovente derivada de **los actos** que se **impugnan**. En ese caso, se consideró que la independencia de los Poderes Judiciales de los Estados constituye una prerrogativa para su correcto funcionamiento, por lo que la resolución dictada en un procedimiento de juicio político instaurado en contra de alguno de sus integrantes, a partir del contenido de una de sus sentencias, **afecta la esfera jurídica** del citado Poder y por lo tanto cuenta con **interés legítimo** para acudir a la controversia constitucional.

De este asunto surgió la siguiente jurisprudencia:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS TIENEN INTERES LEGITIMO PARA ACUDIR A ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, CUANDO SE AFECTE SU INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCION JURISDICCIONAL CON MOTIVO DE UN JUICIO POLITICO SEGUIDO A SUS INTEGRANTES”. “De la teleología del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que su órgano reformador estableció como prerrogativa de los Poderes Judiciales Locales la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, consistente en que los órganos jurisdiccionales resuelvan los conflictos que se

sometan a su conocimiento con total libertad de criterio, teniendo como norma rectora a la propia ley y sin relación de subordinación respecto de los demás órganos del Estado. De ahí que el respeto a la independencia de los Poderes Judiciales Locales tiene como fin preservar a dichas instituciones libres de injerencias o intervenciones ajenas a su función jurisdiccional, que tienen encomendada constitucionalmente, la que deben ejercer con plena libertad decisoria, sin más restricciones que las previstas en la Constitución y en las leyes; por tanto, si por mandato constitucional la independencia en la función jurisdiccional de los Poderes Judiciales Locales constituye una prerrogativa para su buen funcionamiento, es claro que el procedimiento y la resolución de un juicio político seguido a alguno o algunos de sus integrantes, con base en el análisis de una resolución emitida en el ejercicio de su facultad jurisdiccional, afectan la esfera jurídica del citado poder, con lo que se acredita plenamente que éste cuenta con interés legítimo para acudir a la controversia constitucional”.

P./J. 54/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, agosto de 2004, página 1154

4. En la **Controversia Constitucional 33/2002**, resuelta en sesión de veintinueve de junio de dos mil cuatro por unanimidad de nueve votos, se determinó que cuando la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, la vía es **claramente improcedente**. Ahora bien, existen casos en que debe desestimarse la improcedencia cuando ésta se vincula con el estudio de fondo, pero si la ausencia de afectación es evidente y no demanda el estudio de fondo, lo procedente es sobreseer con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia y 105, fracción I, de la Constitución Federal.

Lo anterior dio lugar a la siguiente jurisprudencia:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERES LEGITIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCION. La jurisprudencia número P./J. 92/99 del Tribunal Pleno, cuyo título es: ‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE.’, no es de aplicación irrestricta sino limitada a aquellos supuestos en que no sea posible disociar con toda claridad la improcedencia del juicio, de aquellas cuestiones que miran al fondo del asunto, circunstancia que no acontece cuando la inviabilidad de la acción resulta evidente, porque la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, pues tal circunstancia revela de una forma clara e inobjetable la improcedencia de la vía, sin necesidad de relacionarla con el estudio de fondo del asunto; en esta hipótesis, no procede desestimar la improcedencia para vincularla al estudio de fondo sino sobreseer con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo privilegiarse en tal supuesto la aplicación de las jurisprudencias números P./J. 83/2001 y P./J. 112/2001 de rubros: ‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERES LEGITIMO PARA PROMOVERLA.’ y ‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCION LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASION DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE.’, de las que se infiere que para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que por lo menos exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de la disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones.”

P./J. 50/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Pleno, Tomo XX, julio de 2004, página 920

A partir de los precedentes y criterios antes señalados, se puede concluir que para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el concepto de **interés legítimo en controversia constitucional**, es un presupuesto necesario para la procedencia, pues este medio de control constitucional tiene como **objeto principal** la tutela del **ámbito de atribuciones que la Constitución confiere a los órganos originarios del Estado** y, por tanto, para acudir a esta vía constitucional es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos **un principio de afectación para el promovente**.

Lo anterior significa que para la procedencia de la controversia constitucional es necesario, además de la legitimidad activa del promovente y la legitimidad pasiva de la autoridad demandada, la causa eficiente que vincule a ambos en un litigio de orden constitucional, es decir, un punto de contacto y conflicto entre las acciones y decisiones de la autoridad demandada, respecto de las atribuciones y competencias del órgano promovente, las cuales serán justamente la materia esencial del medio de control constitucional.

En el presente caso, la controversia constitucional fue promovida por la Presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, quien como ya se ha dicho, cuenta con legitimación activa para hacerlo en representación del Poder Judicial del Estado. También se acreditó la legitimación pasiva de los demandados.

Ahora bien, respecto al requisito consistente en que debe existir un principio de afectación a la esfera de competencias del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, se tiene por acreditado con las manifestaciones realizadas en los conceptos de violación contenidos en la demanda de controversia constitucional, respecto a que, con la emisión del Decreto impugnado, se pueda generar una posible violación a la autonomía e independencia del Poder Judicial estatal, lo cual constituye un tema que debe resolverse mediante el análisis de fondo que efectúe esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En consecuencia, se declaran infundadas las causales de improcedencia invocadas por las autoridades demandadas, así como por el Procurador General de la República y, al no advertirse diverso motivo de improcedencia, se procede al estudio de fondo, del asunto planteado en la demanda de controversia constitucional.

SEXTO. Estudio de los conceptos de invalidez planteados. Para sistematizar el estudio de los conceptos de invalidez planteados por la parte actora y tomar en cuenta también los argumentos de las autoridades demandadas, se agrupan dichos conceptos de invalidez en dos grandes apartados: en primer lugar, los conceptos de invalidez que se refieren a las garantías de independencia y autonomía del Poder Judicial del Estado, y en segundo lugar, los conceptos de invalidez que se refieren a la situación personal de los magistrados; lo que se analiza por separado en los dos considerandos subsecuentes.

SEPTIMO. Conceptos de invalidez que se refieren a las garantías de independencia y autonomía del poder judicial del estado de Zacatecas.

En el primer concepto de invalidez, la promovente aduce que la norma impugnada vulnera la autonomía del Poder Judicial del Estado al reducir sustancialmente a porcentajes y montos ínfimos, los haberes por retiro de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, sin guardar proporción con la responsabilidad y dignidad que implica el ejercicio de la Magistratura, lo que significa que en el ejercicio de la facultad de legislar, la autoridad demandada, Legislatura del Estado de Zacatecas, se extralimitó en sus funciones hasta invadir la independencia judicial, afectando la garantía del último párrafo de la fracción III, del artículo 116, Constitucional.

En el segundo concepto de invalidez, la parte actora aduce que la *ratio legis* de la reducción de los haberes de retiro, se sustenta en la situación financiera del país y del interés por evitar que el Estado de Zacatecas se vea afectado en el futuro con la carga financiera de los haberes por retiro de los Magistrados, sin que exista un sustento técnico actuarial jurídico y contable que respalde tal consideración.

Dentro del tercer concepto de invalidez, aduce la parte actora que el haber de retiro tiene sustento en las reformas a la Constitución del Estado de Zacatecas, del diez de mayo del año dos mil, que tuvieron por objetivo adecuarse a la reforma del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de independencia judicial y estabilidad de los magistrados, de tal suerte que una reforma aislada y dirigida únicamente a reducir el monto del haber de retiro sin tomar en consideración todos esos artículos de las constituciones federal y estatal, atenta contra la autonomía y el diseño del Poder Judicial de Zacatecas, así como contra el espíritu y motivos de las reformas que le dieron origen.

En el quinto concepto de invalidez, la promovente señala que la norma impugnada viola el contenido del artículo 16 de la Constitución Federal porque se ha reducido un elemento que forma parte de la independencia judicial por supuestas cuestiones de carácter financiero, sin sustentarlas, es decir, sin fundarlas ni motivarlas. Con ello, la promovente aduce que las demandadas han faltado a su obligación de proveer, desde sus respectivas funciones, los medios necesarios para velar por las garantías judiciales constitucionales, entre ellas las de estabilidad de los Magistrados, para preservar y fortalecer la independencia del Poder Judicial y de sus miembros, en desacato del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo sexto, que dispone: "Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones".

Aduce la parte actora que la norma impugnada, al emitirse sin justificación suficiente, ha generado un grave detrimento de la independencia del Poder Judicial del Estado frente a los otros poderes, puesto que al aprobarla y promulgarla, en lugar de garantizar dicha independencia, la han minimizado y han modificado el haber de retiro -uno de los elementos de la estabilidad de los Magistrados- con el único y explícito objeto de hacerlo menor. Es decir, que las demandadas no han sido garantes de la independencia judicial, pues del contenido y exposición de motivos de la norma impugnada no se advierte finalidad distinta a la simple y llana reducción de una de las expresiones de la autonomía judicial.

En su sexto concepto de invalidez la actora expresa que la reforma impugnada vulnera lo dispuesto en el artículo 116 fracción III de la Constitución federal, porque produce un cambio sustancial en uno de los aspectos torales que esa norma busca proteger, a saber, la independencia de los magistrados en el ejercicio de la función.

Al reducir el porcentaje del haber por retiro, se modifica a la baja –y solo a la baja- la situación prevaleciente en el Poder Judicial del Estado, lo que representa un demérito a las condiciones de ejercicio de los cargos judiciales.

Señala la actora que una reforma legislativa no debe trastocar los elementos constitucionales y esenciales del ejercicio de la función jurisdiccional, como la independencia y la autonomía, sino que debe preservarlos y fortalecerlos por mandato constitucional.

Aduce la promovente que la facultad del Poder Legislativo del Estado para emitir leyes o modificar las existentes en relación con el Poder Judicial, debe entenderse limitada y sujeta a los contenidos y exigencias de los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Manifiesta en sus argumentos la actora, que un ingreso suficiente durante el desempeño de la función y un haber por retiro a su conclusión, tienen relación con una efectiva independencia de los que asumen la delicada tarea de impartir justicia.

Argumenta la promovente, que por lo anterior, la norma impugnada al provocar una reducción en el monto del haber de retiro, supone una modificación de fondo que trastoca la independencia de un poder, con vulneración del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su noveno concepto de invalidez la promovente aduce que se vulnera también lo dispuesto en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que las constituciones locales y las leyes deben garantizar la independencia de Magistrados y Jueces en el desempeño de sus funciones, mientras que la reforma impugnada hace justamente lo contrario, puesto que a través de la disminución sustancial del haber por retiro, no se garantiza sino que se lesiona la autonomía e independencia, imprescindibles en el ejercicio de la Magistratura.

Respecto de los conceptos de invalidez antes transcritos, asiste la razón a la promovente en cuanto a que el haber de retiro es un componente de las garantías de estabilidad e inamovilidad que son a su vez elementos de la independencia judicial, y que toda modificación que disminuya esos elementos y componentes, con el único y expreso fin de reducirlos, resulta contraria a las exigencias de custodia y salvaguarda de la independencia judicial prevista en el artículo 116 constitucional.

Asiste también la razón a la promovente, respecto de que el Poder Legislativo tiene competencia formal para expedir leyes orgánicas de los otros dos poderes, pero tal atribución está acotada por límites materiales y sustantivos que tanto la constitución federal como la constitución local establecen, de tal forma que tanto la división de poderes como la garantía de independencia judicial deben ser respetadas en cada acto legislativo en particular, y en el caso analizado se ha aprobado y promulgado una norma que es contraria a esos límites materiales constitucionalmente previstos.

Son precedentes entonces los conceptos de invalidez antes referidos, porque la aprobación y promulgación de la norma impugnada efectivamente afecta y violenta la independencia judicial, porque disminuye indebidamente el haber de retiro de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, entendido éste como una parte de las garantías de estabilidad e inamovilidad judicial.

Lo anterior encuentra sustento en los siguientes razonamientos y precedentes:

En primer término, es necesario determinar si el haber de retiro forma parte de las salvaguardas y recaudos propios de la autonomía e independencia de la función judicial, y por lo tanto, está tutelado por el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal.

Sobre ese particular, existe un desarrollo jurisprudencial a partir de cuatro precedentes en los que esta Suprema Corte ha definido un marco de referencia que respecto de los elementos que deben tomarse en cuenta para salvaguardar la autonomía e independencia judicial, incluyendo el haber de retiro.

En primer lugar, al resolver por unanimidad la Controversia Constitucional 4/2005, promovida por el Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, este Pleno consideró que los Poderes Judiciales Estatales habían iniciado una ruta de fortalecimiento a partir de las reformas a los artículos 17 y 116 de la Constitución Federal, promulgadas en 1987, que establecieron que la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de las entidades federativas deben garantizarse en las Constituciones y leyes locales, y se previeron elementos indispensables y exigibles, que deben ser observados y regulados por las Legislaturas locales, a saber:

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

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

Todo lo anterior está plasmado en la siguiente jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte:

“PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON QUE DEBEN CONTAR PARA GARANTIZAR SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMIA.

*La finalidad de la reforma a los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, fue el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Estatales, al establecer que éstas deberán garantizarse en las Constituciones Locales y leyes secundarias. Así, **para garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local, en el referido artículo 116 se previeron diversos principios** a favor de los Poderes Judiciales Locales, consistentes en: a) el establecimiento de la carrera judicial, debiéndose fijar las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales; b) la previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado así como las características que éstos deben tener, tales como eficiencia, probidad y honorabilidad; c) el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, y **d) la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, lo que implica la fijación de su duración y la posibilidad de que sean ratificados al término del periodo para el que fueron designados, a fin de que alcancen la inamovilidad.** Estos principios deben estar garantizados por las Constituciones y leyes estatales para que se logre una plena independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales; sin embargo, en caso de que en algún Estado de la República no se encuentren contemplados, ello no significa que el Poder Judicial de dicho Estado carezca de principios a su favor, toda vez que al estar previstos en la Constitución Federal son de observancia obligatoria”.*

Registro: 175,858, Jurisprudencia, Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, P./J. 15/2006, página: 1530.

El segundo precedente es la Controversia Constitucional 9/2004, promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco, en la cual esta Suprema Corte de Justicia definió los parámetros con los que se garantiza el principio de estabilidad e inamovilidad de los Magistrados, considerado como elemento indispensable para la salvaguarda de la independencia judicial, pero sin que necesariamente signifique una designación vitalicia.

En aquél asunto resuelto por unanimidad, el Pleno consideró que si bien los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, en cualquier sistema de nombramiento y ratificación de los Magistrados se debe respetar la estabilidad en el cargo y se debe asegurar la independencia judicial, para lo cual se han de observar, entre otros, dos referentes que son pertinentes para el presente asunto:

a) El establecimiento de un periodo razonable para el ejercicio del cargo, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, y

b) Si ese periodo no es vitalicio, al final del periodo debe preverse un haber de retiro;

Esos dos parámetros forman parte del criterio firme de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, plasmado en la siguiente jurisprudencia:

“ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARAMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACION.

Conforme al artículo 116, fracción III, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, lo que implica una amplia libertad de configuración de los sistemas de nombramiento y ratificación de los Magistrados que los integran, siempre y cuando respeten la estabilidad en el cargo y aseguren la independencia judicial, lo que puede concretarse con los parámetros siguientes: a) Que se establezca un periodo razonable para el ejercicio del cargo, tomando en cuenta un solo periodo de ejercicio o uno de primer nombramiento y posterior ratificación, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable atendiendo a la realidad de cada Estado; b) Que en caso de que el periodo no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber de retiro determinado por los propios Congresos Locales; c) Que la valoración sobre la duración de los periodos sólo pueda ser inconstitucional cuando sea manifiestamente incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional o cuando se advierta que a través de la limitación de los periodos pretende subyugarse al Poder Judicial; y d) Que los Magistrados no sean removidos sin causa justificada.

Registro: 172,525, Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, mayo de 2007, Jurisprudencia P./J. 44/2007, página: 1641

Así, el haber de retiro forma parte integrante de las garantías constitucionales de la función judicial, en particular del principio de *estabilidad e inamovilidad*.

El tercer precedente es la controversia constitucional 25/2008, promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco, en la cual se reiteró el criterio de que, cuando el periodo de nombramiento de los Magistrados no es vitalicio, se debe garantizar un haber por retiro determinado por el Congreso del Estado y que dicho haber no permite distinciones entre los Magistrados que han sido designados, sino que corresponde a todos ellos por igual sin que sea admisible distinguir alguno, por tratarse de un elemento inherente al cargo mismo.

A partir de ese caso, el haber de retiro, por ser parte de la garantía constitucional de estabilidad e inamovilidad en el cargo, no puede estar condicionada o limitada de ninguna manera, pues forma parte de los atributos inherentes al ejercicio del cargo de magistrado, para el correcto e independiente desempeño de la función jurisdiccional, sin distinciones o restricciones, tal y como se expresa en la siguiente jurisprudencia:

“MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTICULO 61, PARRAFO PENULTIMO, DE LA CONSTITUCION DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, AL PREVER LA ENTREGA DEL HABER POR RETIRO SOLO A AQUELLOS QUE HUBIEREN CUMPLIDO CON LA CARRERA JUDICIAL, ES INCONSTITUCIONAL.

El citado precepto, **al prever la entrega del haber por retiro** a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Jalisco **que se retiren de manera forzosa o voluntaria**, únicamente a favor de los que hubiesen cumplido con la carrera judicial es inconstitucional, ya que el artículo 59 de la Constitución Política de esa entidad federativa no establece ese requisito para ser nombrado Magistrado, lo que evidencia que dicho cargo obedece a un nombramiento otorgado con base en requisitos específicos determinados por esa Constitución local, cuyos efectos son los mismos para todos aquellos que reciban el cargo. Por ende, el artículo 61, penúltimo párrafo, de la referida Constitución local es contrario a los artículos 1o. y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que tal como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 44/2007 de rubro: "ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARAMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACION.", **dentro de los parámetros relativos al aseguramiento del respeto de la estabilidad en el cargo y la independencia judicial de los Magistrados de los Poderes Judiciales locales, se encuentra el referente a que en caso de que el periodo de nombramiento no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber por retiro, determinado por el Congreso del Estado”.**

Registro: 163,091, Novena Epoca,
Pleno, Semanario Judicial de la
Federación y su Gaceta, Tomo
XXXIII, enero de 2011,
Jurisprudencia P./J. 111/2010,
página 2814

De esos tres precedentes y de las jurisprudencias antes citadas, se advierte con claridad que el **haber de retiro** es un componente directo de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional.

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

Esto significa que las garantías de *estabilidad* y de *inamovilidad* brindan certeza a los Magistrados de que las decisiones autónomas e independientes que deben tomar, no pondrán en riesgo ni comprometerán su permanencia en el cargo; es decir, que los juzgadores sólo podrán ser removidos de la titularidad que ostentan, bajo causas y procesos de responsabilidad expresamente previstos en ley, pero jamás en razón de las resoluciones emitidas en el ejercicio pleno de su potestad jurisdiccional. Es una garantía inherente al cargo de los Magistrados, que es exigible frente a los poderes del estado, y que se traduce en una garantía de autonomía institucional, que tiene además su justificación directa en el derecho humano y universal del acceso a una justicia imparcial e independiente.

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

Tal ha sido el criterio de esta Suprema Corte, plasmado en la siguiente jurisprudencia por reiteración:

“INAMOVILIDAD JUDICIAL. NO SOLO CONSTITUYE UN DERECHO DE SEGURIDAD O ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES QUE HAYAN SIDO RATIFICADOS EN SU CARGO SINO, PRINCIPALMENTE, UNA GARANTIA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDONEOS.

La inamovilidad judicial, como uno de los aspectos del principio de seguridad o estabilidad en el ejercicio del cargo de Magistrados de los Poderes Judiciales Locales, consagrado en el artículo 116, fracción III, de la Carta Magna, se obtiene una vez que se han satisfecho dos condiciones: a) el ejercicio del cargo durante el tiempo señalado en la Constitución Local respectiva y b) la ratificación en el cargo, que supone que el dictamen de evaluación en la función arrojó como conclusión que se trata de la persona idónea para desempeñarlo. **La inamovilidad así adquirida** y que supone que los Magistrados que la han obtenido "sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados", **constituye no sólo un derecho del funcionario, pues no tiene como objetivo fundamental su protección, sino, principalmente, una garantía de la sociedad de contar con Magistrados independientes y de excelencia que realmente hagan efectivos los principios que en materia de administración de justicia consagra nuestra Carta Magna**, garantía que no puede ponerse en tela de juicio bajo el planteamiento de que pudieran resultar beneficiados funcionarios sin la excelencia y diligencia necesarias, pues ello no sería consecuencia del principio de inamovilidad judicial sino de un inadecuado sistema de evaluación sobre su desempeño que incorrectamente haya llevado a su ratificación. De ahí la importancia del seguimiento de la actuación de los Magistrados que en el desempeño de su cargo reviste y de que el acto de ratificación se base en una correcta evaluación, debiéndose tener presente, además, que la inamovilidad judicial no es garantía de impunidad, ni tiene por qué propiciar que una vez que se obtenga se deje de actuar con la excelencia profesional, honestidad invulnerable y diligencia que el desempeño del cargo exige, en tanto esta garantía tiene sus límites propios, ya que implica no sólo sujeción a la ley, sino también la responsabilidad del juzgador por sus actos frente a la ley, de lo que deriva que en la legislación local deben establecerse adecuados sistemas de vigilancia de la conducta de los Magistrados y de responsabilidades tanto administrativas como penales, pues el ejercicio del cargo exige que los requisitos constitucionalmente establecidos para las personas que lo ocupen no sólo se cumplan al momento de su designación y ratificación, sino que deben darse de forma continua y permanente, prevaleciendo mientras se desempeñen en el cargo.

Registro 190,971, Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, octubre de 2000, Jurisprudencia P./J. 106/2000, página: 8

Finalmente, tras la evolución constitucional y legal en el país, en el Cuarto Precedente esta Suprema Corte consideró que la garantía de **estabilidad** ha dejado de ser sinónimo de una designación vitalicia de los titulares, pues no es la única expresión posible de la **inamovilidad** que debe revestir al ejercicio jurisdiccional, y para ello justamente existe la alternativa de fijar un periodo fijo para el ejercicio del cargo, complementado con un haber de retiro al final de éste.

La estabilidad entonces, es un elemento que fortalece la autonomía, porque respalda a los Magistrados en el ejercicio jurisdiccional, en un marco de seguridad jurídica que los protege contra acciones de los otros poderes y órganos del estado que pudieran poner en riesgo su permanencia en el cargo, dejando clara y expresamente a salvo la vía de las responsabilidades públicas, como única forma de separar al Magistrado de la función judicial, de modo tal que su titularidad no quede sujeta a ningún factor externo que pueda significar una indebida influencia directa o indirecta respecto de las decisiones que debe adoptar en el ejercicio de la función judicial.

Así, al resolver la controversia constitucional 32/2007, promovida por el Poder Judicial del Estado de Baja California, esta Suprema Corte de Justicia analizó las diversas garantías que concurren para fortalecer la autonomía e independencia judicial, y consideró que no es constitucionalmente posible entender la **inamovilidad** únicamente en el sentido de permanencia vitalicia en el cargo, sino como expresión de la certeza de que únicamente las conductas que finquen responsabilidades podrán dar lugar a la remoción de los titulares. En este orden de ideas, fue considerado constitucionalmente válido que las constituciones y leyes locales establecieran modalicen la temporalidad de la titularidad de los magistrados, una vez ratificados, a través de la previsión del **plazo fijo** y la edad de **retiro forzoso**, entre otras cosas.

Los criterios adoptados en ese precedente se reflejan en las siguientes jurisprudencias:

“MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS. SU INAMOVILIDAD JUDICIAL NO SIGNIFICA PERMANENCIA VITALICIA.

El artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la determinación del plazo de duración en el cargo de los Magistrados de los Poderes Judiciales Locales corresponde a las Legislaturas Estatales, y que aquéllos pueden ser ratificados y, eventualmente, adquirir la inamovilidad judicial. Así, es claro que la propia Constitución establece limitaciones al principio de inamovilidad judicial y, sobre todo, permite que los Congresos Locales modalicen legalmente la forma de cumplir ese principio. Lo anterior significa que el citado principio no es absoluto, por lo que no puede interpretarse restrictiva y exclusivamente en clave temporal. En consecuencia, **no es constitucionalmente posible entender la inamovilidad en el sentido de permanencia vitalicia en el cargo.** Esto es, la inamovilidad judicial se alcanza una vez que un Magistrado es ratificado en su cargo con las evaluaciones y dictámenes correspondientes, y cuando esto ha ocurrido, la Constitución establece que **sólo pueden ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones Locales y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados”.**

Registro: 165,756, Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de 2009, Jurisprudencia P./J. 109/2009, p. 1247

“MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL ARTICULO 58 DE LA CONSTITUCION LOCAL QUE PREVE LAS CAUSAS POR LAS CUALES PUEDEN SER PRIVADOS DE SU CARGO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE INAMOVILIDAD JUDICIAL.

El citado precepto, al establecer que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, una vez ratificados, sólo podrán ser privados de su cargo al cumplir 70 años de edad, 15 años en el cargo, por incapacidad física o mental que impida el buen desempeño de sus funciones y en los demás casos establecidos en la Constitución Local y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, no vulnera el principio de inamovilidad judicial previsto en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las siguientes razones: a) En relación con el primer supuesto, **el retiro obedece a causas naturales razonables**, en atención a que fue la edad estimada por el legislador para garantizar el normal desempeño de la función jurisdiccional, además de que **ante su probada carrera judicial es conveniente que los Magistrados tengan derecho a un descanso como parte de la dignidad humana, máxime si se pondera que la estabilidad en el cargo no significa que el funcionario judicial tenga asegurada una ratificación vitalicia**; b) El plazo máximo de 15 años favorece la rotación en los cargos públicos evitando con ello las sospechas sobre concentración de poder, vicios en la impartición de justicia o prácticas impropias, generadas por la conjunción de factores como un alargado tiempo y las relaciones humanas que normalmente se producen en el ejercicio de la función; c) En cuanto a la incapacidad física o mental del Magistrado, se justifica porque una merma relevante para la realización de sus funciones conllevaría, por vía de consecuencia, a un deficiente desarrollo jurisdiccional; y, d) Si un funcionario incurre en responsabilidad administrativa por el desempeño irregular de sus tareas, es evidente que existen elementos de convicción orientados a considerar que no resulta idóneo para seguir desarrollando la función jurisdiccional, porque de lo contrario, se afectaría a la sociedad y no se cumplirían los estándares previstos en el referido artículo 116, fracción III”.

Registro 165,753, Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de 2009, Jurisprudencia P./J. 108/2009, p. 1250

A partir de todas las consideraciones y precedentes antes mencionados, es posible concluir que la inamovilidad y la estabilidad de los Magistrados son parte integrante de las garantías contenidas en la fracción III, del artículo 116 constitucional.

Ahora bien, el artículo 95 de la Constitución del Estado de Zacatecas señala:

Artículo 95. El Tribunal Superior de Justicia se compondrá de 13 Magistrados y funcionará en Pleno o en Salas.

*Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, durarán en su encargo catorce años. **Sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título VII de esta Constitución, y al vencimiento de su periodo tendrán derecho a un haber por retiro.***

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

La redacción de esta norma es acorde con los criterios de este Pleno, antes citados, en el sentido de que las designaciones de los Magistrados para el ejercicio del cargo no necesariamente deben ser vitalicias, sino que pueden ser por tiempo fijo y predeterminado siempre que se establezca un haber de retiro al final del periodo.

Corresponde ahora analizar el marco constitucional de ese haber de retiro, en el contexto de las remuneraciones de los titulares de los poderes judiciales locales, por ser parte de los argumentos esgrimidos por la parte actora y por las autoridades demandadas en sus escritos de respuesta.

En su octavo concepto de invalidez, expresa la actora que el principio de Inmutabilidad del salario debe abarcar también al haber por retiro. Sin embargo, a la luz del artículo 127 de la Constitución Federal, aunque tienen una relación cuantitativa importante y trascendente, el “*haber de retiro*” no forma parte del concepto de “*remuneración*”, de modo que el principio de irreductibilidad salarial de la función judicial no es extensivo directamente al haber de retiro, puesto que se trata de conceptos diferentes por mandato constitucional y en consecuencia, resulta infundado este concepto de invalidez.

Al respecto, cabe hacer mención de que nuestro texto fundamental establece una definición de las “*remuneraciones*” de los servidores públicos, y las distingue otro tipo de ingresos o contraprestaciones. El artículo 127, inciso I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enuncia los componentes que integran el significado jurídico del concepto jurídico de “*remuneración*”, en los siguientes términos:

Art. 127...

...

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

Tras este primer catálogo de conceptos comprendidos por el término “*remuneración*”, la misma norma constitucional distingue expresamente otros conceptos entre los que se encuentra el “*haber de retiro*”, que están claramente diferenciados del significado de la “*remuneración*”. Así lo dispone el inciso IV, del mismo artículo 127, que señala:

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

Esta norma constitucional exige entonces, que el haber de retiro de los Magistrados tenga un sustento normativo, con el objeto de evitar la creación espontánea y arbitraria de bonos, estímulos o haberes, sin que exista una disposición normativa que expresamente los tenga previstos. Así se desprende de los registros parlamentarios del constituyente permanente, que al aprobar el texto vigente del artículo 127 constitucional, señaló:

“Pero, debido a que también las jubilaciones y pensiones han sido designadas de modo arbitrario, discrecional y desmedido, y muchas veces se han otorgado sin cumplir los requisitos y la antigüedad para tales efectos, en la minuta se propone que dichos beneficios atiendan en todo momento a criterios de generalidad y se respeten los respectivos requisitos de antigüedad, edad, asimismo no podrán concederse al margen de la legislación, de un decreto de carácter legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.

*Esta minuta regula, junto al salario máximo, también el régimen de liquidaciones para frenar los excesos cometidos cuando al finalizar sus encargos múltiples funcionarios han recibido liquidaciones desproporcionadas, sean de elección popular o sean de la administración pública. La propuesta de la minuta en comento de incorporar el régimen de liquidaciones, **no interferirá en perjuicio de los casos en que la ley defina exactamente los procedimientos para la obtención legítima y legal tanto de liquidaciones, como pensiones y retiros.** En el mismo tenor, se respetarán los laudos que resulten favorables a quienes los hayan interpuesto.”¹*

Así, el haber de retiro de los Magistrados no forma parte de su remuneración; es un concepto diferente y específico que debe estar expresamente previsto en una norma materialmente legislativa para que su otorgamiento sea constitucionalmente válido, pero forzosamente debe estar previsto cuando la designación de Magistrados no sea de forma vitalicia sino por tiempo determinado.

En el caso de Zacatecas, el haber de retiro está expresamente previsto en la Constitución del Estado y con ello encuentra fundamento normativo suficiente para ser otorgado y se cumple con lo previsto por el artículo 127 de la Constitución Federal.

Una vez que el haber de retiro ha sido establecido en la Constitución Local, como parte de los elementos y componentes de la estabilidad e inamovilidad de los Magistrados del Pleno del Tribunal Superior de Justicia y por ende, de la independencia judicial, es válido que la Ley Orgánica correspondiente determine sólo algunos referentes, dejando cierta facultad reglamentaria encomendada al órgano de gobierno del Poder Judicial del estado, para detallar su otorgamiento y cálculo, tal y como sucede en el Estado de Zacatecas.

Si bien, el *haber de retiro* no comparte la irreductibilidad constitucional de las remuneraciones de los Magistrados, como aduce la actora, la autonomía e independencia judicial se encuentran enmarcadas bajo la exigencia constitucional de ser **establecidas** y **garantizadas** de modo que opera un doble mandato constitucional: Una primera obligación para que la ley **establecer** previsiones que contengan y definan esas garantías judiciales, y una segunda, para **garantizar** esos contenidos.

El mandato constitucional de establecer condiciones de independencia y autonomía, exige una primera acción positiva del legislador para incluir en la ley determinados elementos.

Por su parte, el mandato constitucional para que constituciones y leyes estatales garanticen esos contenidos, se traduce en un principio general que presume su **necesaria permanencia** bajo una exigencia razonable de no regresividad, para evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente.

Lo anterior significa que los componentes que integran la independencia y autonomía judicial deben estar previstas, por mandato constitucional, en normas materialmente legislativas, que una vez establecidas, dejarán de estar a libre disposición del legislador y justamente en eso consiste el imperativo constitucional de “establecer y garantizar” los principios constitucionalmente tutelados. Por ello, el estudio de constitucionalidad de este tipo de reformas, debe tomar en cuenta el contexto de la evolución constitucional de cada entidad federativa.

En el caso concreto que se analiza, se impugna una reforma al artículo séptimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, de modo que no se trata de una norma inicial, sino de una reforma que cambió el estado previo de las cosas, en particular, transmutó el marco legal bajo el cual el Poder Judicial de la entidad ejercía su autonomía e independencia judicial, dentro de parámetros claramente definidos y normados.

¹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados.

En efecto, el decreto número Ciento Cincuenta y Siete, publicado en el Suplemento al Periódico Oficial del estado de Zacatecas del diez de mayo de dos mil, modificó el diseño del Poder Judicial del Estado de Zacatecas que entre otras cosas, derogó el sistema por el cual los Magistrados eran designados de forma sexenal y coincidente con la gestión del titular del Poder Ejecutivo Local, para instaurar un diseño de renovación escalonada de los trece integrantes del Pleno del Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas, por periodos de catorce años en el ejercicio del cargo de Magistrado, tal y como se lee actualmente en el artículo 95 de la Constitución Política de dicha entidad federativa:

“Artículo 95. El Tribunal Superior de Justicia se compondrá de 13 Magistrados y funcionará en Pleno o en Salas.

*Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, durarán en su encargo catorce años. Sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título VII de esta Constitución, y **al vencimiento de su periodo tendrán derecho a un haber por retiro.***

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

En el precepto citado, se advierte con claridad el establecimiento de la garantía de la inamovilidad judicial, bajo la modalidad de un plazo fijo para el ejercicio del cargo de Magistrado, con el consecuente goce del haber de retiro al final de ese periodo de catorce años.

La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, faculta al Pleno del Tribunal Superior de Justicia para reglamentar y determinar el haber de retiro y así se configuró, desde su origen, dicho haber de retiro de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas, con un equivalente al 100% de la remuneración correspondiente al ejercicio del cargo durante los dos primeros años, y del 80% a partir del tercero.

La reforma que se analiza, estableció referentes máximos para el haber de retiro, que resultan claramente inferiores al esquema que había acompañado el establecimiento y operación del Poder Judicial de Zacatecas, desde su transformación en el año dos mil. La norma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Zacatecas que se impugna, señala lo siguiente:

“Artículo 7o. De los Magistrados

*Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, durarán en su encargo catorce años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título VII de la Constitución Política del Estado y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho al haber por retiro de carácter vitalicio, el que **en ningún caso y bajo ninguna circunstancia podrá exceder de un 60%, durante los dos primeros años, respecto de la percepción mensual económica total que devenguen al momento del retiro, y del 20% de la referida percepción, hasta su fallecimiento.***

...”

Tras la promulgación de esta reforma y de acuerdo con el régimen transitorio que lo acompaña, la normatividad sobre el haber de retiro anterior, aprobada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas, sería derogado por oponerse a este marco legal, y dicho órgano estaría obligado a expedir un nuevo reglamento acorde con los límites legales establecidos por primera vez directamente en la Ley Orgánica.

Como se ha señalado antes, si bien existe competencia formal del Poder Legislativo para legislar en la materia, será necesario analizar el contenido y alcance de la reforma para determinar su validez o invalidez a partir de sus contenidos materiales y determinar si, como lo aduce la actora, la modificación promulgada, es contraria a las garantías de autonomía e independencia judicial.

Es evidente que la norma impugnada establece un límite al haber de retiro que es sensiblemente inferior al que prevalecía antes de su aprobación y promulgación.

En el proceso legislativo que le dio origen, la argumentación y motivación determinante del Poder Legislativo demuestra su intención clara y directa para reducir ese concepto de gasto público, y generar un menor flujo de recursos por ese concepto hacia el Poder Judicial del Estado en los presupuestos anuales de Zacatecas y destinar así mayores recursos a otros rubros generales, fundamentalmente a cargo del Poder Ejecutivo.

En este sentido y para analizar la reforma que se estudia respecto de las garantías de independencia y autonomía judicial, esta Suprema Corte considera adecuado utilizar dos referentes: uno interno, que compara la situación previa con la que resulta de la reforma; y uno externo, a partir de las exigencias y compromisos internacionales respecto de la autonomía e independencia judicial, en contraste con el resultado generado por la reforma.

En primer lugar, el **referente interno** consiste simple y llanamente en contrastar el porcentaje anterior con el que resultó de la reforma. Dado que no se trata de una norma originaria, sino de un cambio a una situación existente, es evidente que al disminuir el haber de retiro se ha disminuido también parte de las garantías de estabilidad y de inamovilidad en el ejercicio del cargo del Poder Judicial de Zacatecas.

Tratándose de las garantías judiciales previstas constitucionalmente, como se dijo antes, opera un principio de no regresividad, que significa la presunción de que las medidas de salvaguarda de los elementos que las integran deben preservarse, y significa también que esa presunción es exigible porque constitucionalmente existe un mandato al constituyente y al legislador local para establecerlas, y también lo hay para garantizarlas. Las reformas que disminuyen los parámetros y situaciones previas, respecto de los elementos que integran la autonomía y la independencia judicial, significan en sí mismas un menoscabo a la cobertura y alcance de la garantía que se tutela, por lo que debe preferirse cualquier otra medida legislativa para lograr fines externos al propio Poder Judicial, frente a este tipo de reformas que tienen un efecto regresivo.

Ello no significa desconocer la libertad de configuración que tiene cada entidad federativa respecto del diseño del Poder Judicial del Estado, sino más bien, que toda modificación a las condiciones en que se ejercen y tutelan las garantías de autonomía e independencia judicial debe obedecer a razones explícitas y directamente vinculadas con el mandato legal de establecerlas y garantizarlas, de modo tal que sólo una motivación reforzada hará admisible un cambio que merme una situación previa por razones ajenas a este esquema de tutela y salvaguardas institucionales.

En el caso que se estudia, la reforma al artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Zacatecas deriva –según se aprecia en la exposición de motivos– de argumentos económicos y de consideraciones financieras que nada tienen que ver con la esencia de las garantías judiciales que la propia constitución estatal establece como obligatorias para todos los Poderes del Estado.

En la *ratio legis* y en los informes de las autoridades demandadas, se aprecia la intención de tutelar la economía, la austeridad, el mejor destino de recursos presupuestales y otros fines lícitos y deseables, pero sin que se justifique un grado de necesidad tal y la ausencia total de alternativas legislativas, al grado que sea fatalmente necesario el menoscabo de una de las condiciones propias de la independencia y la autonomía judiciales, cuya garantía está prevista en la constitución federal y queda a cargo –en gran medida– de los poderes legislativos de las entidades federativas.

Así, bajo este primer referente interno, se demuestra *prima facie* que la reforma efectivamente tiene el fin y el efecto de reducir una de las provisiones inherentes a la autonomía e independencia judicial, incorporada al diseño orgánico de la Constitución de Zacatecas desde el año dos mil, lo que significa que la reforma en sí misma constituye una afectación objetivamente cuantificable respecto de las salvaguardas de la autonomía e independencia judicial.

Así pues, asiste la razón a la parte actora, pues con el mismo texto constitucional federal y local, sin cambio alguno que amerite ajuste en el diseño del Poder Judicial local, con el mismo diseño legal y orgánico, y con los mismos titulares designados al entrar en vigor el mencionado diseño institucional, se pretende imponer una modificación estructural al régimen que debe custodiar el trabajo de los Magistrados en activo, respecto de toda interferencia externa de los otros poderes públicos.

En segundo lugar, existen **referentes de orden internacional que son externos** al orden jurídico de Zacatecas, pero que forman parte de compromisos internacionales asumidos por México, entre los que destacan los dos siguientes:

México ha sido miembro activo de la Organización de las Naciones Unidas, desde el año de mil novecientos cuarenta y cinco, por lo que es de mencionarse en primer lugar, los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, adoptados en el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, en 1985, y confirmados por unanimidad por la Asamblea General de Naciones Unidas en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985, cuyo numeral 11 señala: *La Ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas.*

Así pues, la permanencia del juzgador y el haber de retiro adecuado al término de su periodo, forman parte de las preevisiones que la ley debe contener, también en el marco de los estándares y criterios internacionalmente reconocidos.

Por otra parte, México se adhirió a la *Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho*, también conocida como la *Comisión de Venecia*², el tres de febrero de dos mil diez.

En marzo de dos mil diez, la *Comisión de Venecia* –con la participación de México- aprobó el “*Reporte sobre la Independencia del Sistema Judicial de la Comisión de Venecia*”, documento en que se adoptaron diversos principios, entre los que se encuentran los siguientes:

Remuneración de los jueces.- En el numeral 45, la Comisión señala que la remuneración de los jueces debe estar garantizada por la ley (*Principio I.2b.ii*) y debe corresponder a la dignidad de la profesión y la carga de responsabilidades (Principio III.1.b). Asimismo, señala que debe **hacerse extensivo ese principio para la pensión de retiro**.

No discrecionalidad.- En el numeral 46, la Comisión de Venecia asume que la remuneración de los jueces debe corresponder a la dignidad de la profesión y que una remuneración adecuada es indispensable para proteger a los jueces de interferencias externas indebidas. Que la remuneración debe estar basada en un estándar general y un criterio objetivo y transparente, no en apreciaciones individuales del rendimiento de un juez. Los **beneficios** que incluyan un elemento **discrecional** deben ser excluidos.

También el estándar de la Comisión de Venecia significa una referencia adecuada, respecto de los contenidos esenciales para garantizar y fortalecer la independencia judicial, que además, resultan coincidentes con el artículo 116 de la Constitución Federal y con el desarrollo jurisprudencial que ha sido expuesto previamente.

Bajo esos dos referentes, también resulta que la norma impugnada en vez de acercarse, se aleja de los postulados de la Organización de las Naciones Unidas y de la Comisión de Venecia porque es perjudicial respecto de un estado previo en el que existían mayores fortalezas y seguridades en cuanto a la independencia judicial, pues la acción legislativa ha resultado en una previsión de cobertura evidentemente menor, a la que existía antes.

Como se desprende de las consideraciones anteriores, el haber de retiro, la duración en el cargo, o cualquiera otro de los elementos de estabilidad e inamovilidad, y de la independencia judicial, no están a la libre disposición del Legislador ordinario de las entidades federativas, cuando existen previsiones previas en las que la propia soberanía legislativa impuso referentes, mecanismos, parámetros, facultades y otros elementos jurídicos y normativos que ya forman parte de la independencia misma del Poder Judicial, y que gozan de una presunción de necesaria permanencia, de forma que sólo son admisibles cambios justificados y que no menoscaben el equilibrio y la autonomía de los Poderes y órganos autónomos constitucionales.

Por todos los motivos y razonamientos apuntados y tras el análisis y estudio del contenido de la norma y su impacto en el funcionamiento global y armónico del Poder Judicial de Zacatecas, asiste la razón a la parte demandante respecto del desapego del precepto impugnado respecto de la Constitución Federal.

OCTAVO. Conceptos de invalidez que se refieren a la situación personal de los magistrados.

Dentro del segundo concepto de invalidez, afirma la promovente que la norma cuya invalidez se reclama vulnera también el derecho fundamental a la no discriminación de los Magistrados, porque introduce diferentes categorías entre los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, según la fecha en que lleguen al retiro, independientemente de la igualdad en su función o duración.

En el tercer concepto de invalidez, explica la actora que la norma impugnada excede el marco constitucional federal y también el estatal, pues el haber por retiro de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia está previsto en los artículos 95 y 100 fracción I, de la Constitución local, sin que permita al legislador ordinario distinguir entre quienes ya se encuentran en retiro; quienes actualmente están en funciones, o quienes en el futuro accedan al cargo.

² La Comisión de Venecia fue establecida en 1990, se reúne en sesión plenaria cuatro veces al año (Marzo, Junio, Octubre y Diciembre) en Venecia, en la Scuola Grande di San Giovanni Evangelista. Compuesta por expertos en derecho constitucional o internacional, jueces de cortes supremas o constitucionales o miembros de parlamentos nacionales. Todos los miembros del Consejo de Europa son miembros de la Comisión de Venecia. En Febrero de 2002, se permitió la adhesión de países no europeos: Kyrgyzstan 2004; Chile en 2005; República de Corea 2006; Marruecos y Algeria 2007; Israel 2008; Perú y Brasil 2009; Tunes y México en 2010. La Comisión tiene 57 miembros en total. Argentina, Canadá, Japón, Kazakstán, los Estados Unidos y Uruguay son observadores.

En el cuarto concepto de invalidez, señala la actora que la norma impugnada es contraria al artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su párrafo primero establece que a ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Explica que los trece Magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia ya tenían derechos adquiridos respecto al haber que correspondía al pasar a situación de retiro sin que sea admisible el efecto retroactivo del decreto que se impugna, puesto que la autonomía de la función judicial no puede desprenderse de la estabilidad e independencia de los Magistrados que fueron nombrados bajo un estatuto que no debe ser modificado arbitrariamente.

Ahora bien, todos estos conceptos de invalidez se refieren a derechos y expectativas de carácter individual, y los fundamentos que se aducen para sostener tales pretensiones son diversos derechos humanos como la igualdad, la no discriminación, o la no retroactividad en perjuicio de persona alguna.

No se entra al estudio de tales conceptos de invalidez puesto que la Controversia Constitucional no es la vía para hacer valer derechos fundamentales de las personas, ni para reivindicar situaciones jurídicas individuales, sin que esta restricción signifique perjuicio respecto del mérito de los argumentos vertidos. Cabe señalar que una parte de los razonamientos de la demandante fueron atendibles en lo que se refiere a una afectación de las condiciones en que se ejerce el cargo de Magistrado y en los que se llega a contravenir el diseño que la constitución del estado establece para el Poder Judicial Local, como quedó asentado en el apartado anterior.

NOVENO. Declaración de Invalidez y sus efectos.

Toda vez que han resultado procedentes diversos conceptos de invalidez en la presente Controversia Constitucional, en términos de los dos considerandos anteriores, se impone declarar la invalidez del Decreto legislativo impugnado y determinar el alcance de la sentencia.

Tras la reforma impugnada, ha sido el propio Legislador quien reservó un espacio normativo en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su artículo 7, para establecer un referente máximo del haber de retiro y a la vez, refrendar la competencia del Pleno del Tribunal Superior del Poder Judicial de Zacatecas, para detallar y reglamentar las condiciones y montos de dicho haber de retiro, sin exceder el límite establecido en la legislación.

Además, el Reglamento del Artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Zacatecas, aprobado por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad en 2001, sigue vigente y establece diversas previsiones respecto del retiro de los Magistrados, y no únicamente el monto de los haberes de retiro, de modo que sus normas seguirán teniendo efecto en lo que no sean contrarias al orden jurídico nacional o estatal.

Las consideraciones anteriores, permiten formular una solución funcional, que garantice el flujo normal de los sucesos y la operación y administración del Poder Judicial de Zacatecas en condiciones de normalidad institucional y que armonice las atribuciones legislativas y reglamentarias de los Poderes Legislativo y Judicial del estado.

Por lo que hace al precepto impugnado, esta Suprema Corte considera que la declaración de invalidez de la norma no alcanza a todo su contenido sino únicamente a la porción normativa que redundaba en una disminución a las garantías institucionales del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, a saber, aquella que establece los límites máximos para el haber de retiro, con notorio desapego, a la baja, de las remuneraciones a los magistrados en activo.

Por ello, este Pleno considera que basta con declarar la invalidez de la porción normativa del artículo 7, primer párrafo que dice "...de un 60% durante los dos primeros años, respecto...", así como de la porción normativa de ese mismo precepto que señala "...y del 20% de la referida percepción..."

Así, la norma impugnada, tras la declaración de invalidez, permanecerá funcional y deberá leerse como sigue:

"Artículo 7o. De los Magistrados

Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, durarán en su encargo catorce años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título VII de la Constitución Política del Estado y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho al haber por retiro de carácter vitalicio, el que en ningún caso y bajo ninguna circunstancia podrá exceder de un 60%, durante los dos primeros años, respecto de la percepción mensual económica total que devenguen al momento del retiro, y del 20% de la referida percepción, hasta su fallecimiento.

Los magistrados en retiro, durante los dos primeros años no podrán ejercer la abogacía, sino en causa propia, de su cónyuge, ascendientes o descendientes, siempre y cuando el negocio tenga carácter de ocasional y obtengan autorización del Pleno del Tribunal; en caso de incumplimiento, perderán en forma definitiva el derecho a percibir el haber de retiro a que se refiere el párrafo anterior. Será causa de suspensión temporal del derecho, si el magistrado en retiro desempeña otro cargo o empleo en la Federación, Estado o Municipio, aún tratándose de cargos de elección popular.

Se exceptúan de las restricciones señaladas en el párrafo anterior, los cargos de docencia e investigación.

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

Los requisitos para ser magistrado, así como su nombramiento, son los previstos en la Constitución Política del Estado.

Las ausencias temporales de los magistrados, por licencia, incapacidad o vacaciones, serán cubiertas por el magistrado que determine el Presidente del Tribunal Superior de Justicia. Si la ausencia excede de tres meses, se procederá en los términos que dispone la Constitución Política del Estado.

Las ausencias temporales del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, serán cubiertas por el magistrado Presidente de Sala de más antigüedad en el cargo y, en caso de coincidencia, el de mayor edad.

Las faltas eventuales de los Presidentes de Sala serán cubiertas por el Magistrado que designe el Magistrado de la Sala de mayor antigüedad en la adscripción. En caso de coincidencia, el de mayor edad.

Si por defunción, renuncia o incapacidad permanente, faltare algún magistrado, se cubrirá la vacante en los términos que previene la Constitución Política del Estado”.

Con esta determinación, queda subsistente el resto de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, y el Reglamento del Artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Zacatecas, aprobado por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad en dos mil uno, encuentra sustento en la constitución del estado y en el nuevo texto del artículo 7 constitucional, sin perjuicio de que se realicen nuevos ajustes legislativos o reglamentarios en el futuro sobre cualquiera de los aspectos del diseño institucional del Poder Judicial de Zacatecas, atendiendo siempre los extremos y previsiones de la Constitución Federal y de la Constitución del estado.

El Reglamento del Artículo 7º de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas debe seguirse aplicando en sus términos, hasta que el Poder Legislativo emita una disposición sobre el monto del Haber de Retiro de los Magistrados que sea congruente y adecuada con las finalidades de esta prestación, ya que por virtud del artículo cuarto transitorio del mismo decreto se derogaron todas las disposiciones que se oponen al nuevo texto de la Ley, y con motivo de las porciones normativas declaradas inválidas del artículo 7º de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, dicho reglamento no contraría la norma que desarrolla.

La declaración de Invalidez surta efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Zacatecas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de las porciones normativas del artículo 7º, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, que indican: “de un 60%, durante los dos primeros años, respecto” y “del 20% de la referida percepción”, para quedar: “los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, durarán en su encargo catorce años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título VII de la Constitución Política del Estado y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho al haber por retiro de carácter vitalicio, el que en ningún caso y bajo ninguna circunstancia podrá exceder de la percepción mensual económica total que devenguen al momento del retiro, hasta su fallecimiento”, declaración de invalidez que surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de dicho Estado.

TERCERO. Publíquese esta ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutivo Primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Cossío Díaz, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Luna Ramos, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Franco González Salas, apartándose de diversas consideraciones, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Zaldívar Lelo de Larrea, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Señor Ministro ponente; Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Señor Ministro ponente; Valls Hernández, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el señor Ministro ponente; Sánchez Cordero de García Villegas, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Señor Ministro ponente; Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

Por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en que la declaración de invalidez surte sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Zacatecas (No asistió el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano previo aviso a la Presidencia).

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En la sesión celebrada el seis de diciembre de dos mil once, no asistió el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano previo aviso a la Presidencia.

Firman el Ministro Presidente, el Ministro Ponente y el Secretario General de Acuerdos, licenciado Rafael Coello Cetina, que autoriza y da fe.

El Presidente, **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.- El Ponente, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de setenta fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del seis de diciembre de dos mil once, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 81/2010, promovida por el Poder Judicial del Estado de Zacatecas. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil doce.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 81/2010, PROMOVIDA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE ZACATECAS, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESION DE SEIS DE DICIEMBRE DE DOS MIL ONCE.

En la controversia constitucional citada se demandó la inconstitucionalidad del Decreto número 526, emitido por la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Zacatecas, por el que se reformó el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de ese Estado, publicado en el Suplemento 78 del Periódico Oficial, órgano del gobierno del Estado de Zacatecas, el veintinueve de septiembre del año dos mil diez, en el que se prevé una reducción en el monto del haber de retiro de los magistrados del Tribunal Superior de ese Estado, para establecer un tope máximo del 60% para los dos primeros años y del 20% a partir del tercer año.

El artículo 7o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas combatido es del tenor siguiente:

“Artículo 7o. De los Magistrados

Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, durarán en su encargo catorce años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título VII de la Constitución Política del Estado y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho al haber por retiro de carácter vitalicio, el que en ningún caso y bajo ninguna circunstancia podrá exceder de un 60%, durante los dos primeros años, respecto de la percepción mensual económica total que devenguen al momento del retiro, y del 20% de la referida percepción, hasta su fallecimiento.

...”

En la resolución plenaria se determinó declarar la inconstitucionalidad de las porciones normativas del artículo 7º, primer párrafo, del Decreto impugnado, que indican: *“de un 60%, durante los dos primeros años, respecto”* y *“del 20% de la referida percepción”*, en virtud de que el haber de retiro es un componente de las garantías de estabilidad e inamovilidad, que son a su vez elementos de la independencia judicial, y que toda modificación que disminuya esos elementos y componentes, con el único y expreso fin de reducirlos, resulta contraria a las exigencias de custodia y salvaguarda de esa independencia prevista en el artículo 116 de la Constitución Federal, ya que la estabilidad e inamovilidad inherentes a la magistratura son exigibles frente a los poderes del Estado y se traducen en una garantía de autonomía institucional.

El artículo 116 de la Constitución Federal dispone lo siguiente:

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

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

(...)

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

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

(...)

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

(...)”

Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte también estimó que aun cuando el Poder Legislativo tiene competencia formal para expedir leyes orgánicas de los otros dos Poderes, en el ejercicio de su atribución debe respetar el principio de división de poderes y la garantía de independencia judicial, toda vez que la autonomía e independencia de los poderes judiciales deben garantizarse en las constituciones y leyes locales, conforme a lo establecido en el artículo transcrito.

No obstante que coincido con la decisión adoptada, emito este voto con la finalidad de precisar un aspecto del tratamiento que se hace del haber de retiro en la ejecutoria plenaria.

En efecto, conforme al criterio mayoritario en la resolución se afirma que el haber de retiro no comparte la irreductibilidad constitucional de las remuneraciones de los magistrados, bajo el argumento de que se trata de dos conceptos diferentes, pues el artículo 127 de la Constitución Federal al definir las remuneraciones implícitamente las distingue de otro tipo de ingresos o contraprestaciones.

Por su parte, el artículo 127 constitucional establece:

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

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

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

(...)

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

(...).”

Efectivamente, la remuneración de todos los servidores públicos debe estar determinada en el presupuesto de egresos, ya que este instrumento permite estimar los ingresos por recaudar, determinar la distribución de los recursos, así como las prioridades y responsabilidades del Estado durante el ejercicio fiscal y, como corolario necesario, la orientación de las políticas públicas; es decir, en el presupuesto de egresos se plasma la política económica y fiscal, ya sea de la Federación o bien de las entidades federativas, según se trate; de ahí que el que suscribe el presente voto estime que existen partidas que constitucionalmente son irreductibles y que por ello deben ser respetadas por el Poder Legislativo, como lo es la autonomía e independencia del Poder Judicial, que implica las garantías de estabilidad e inamovilidad; de manera que, toda vez que el haber de retiro es un componente de esas garantías jurisdiccionales, por consecuencia y como regla general, goza de ese carácter irreductible.

Lo anterior, en razón de que el cargo de magistrado tiene la dignidad que implica decir el derecho con autonomía, independencia, honorabilidad y respetabilidad, por lo que debe compensarse con un porcentaje apropiado que permita la conservación de ciertas condiciones de vida dignas; así pues, toda reforma posterior de este concepto deberá procurar las condiciones alcanzadas, y de ser posible, mejorarlas, de ahí que sea irreductible.

El Ministro, **Sergio Salvador Aguirre Anguiano**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano en la sentencia del seis de diciembre de dos mil once, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 81/2010, promovida por el Poder Judicial del Estado de Zacatecas. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil doce.- Rúbrica.