

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 86/2012, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros José Fernando Franco González Salas y José Ramón Cossío Díaz.

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 86/2012.
ACTOR: PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE
JALISCO.**

**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.
SECRETARIO: ARMANDO ARGÜELLES PAZ Y PUENTE.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día treinta y uno de marzo de dos mil catorce.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda, poderes demandados y actos impugnados. Por oficio recibido el veintiocho de agosto de dos mil doce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Celso Rodríguez González, ostentándose como Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, promovió Controversia constitucional en representación del Poder Judicial de dicha Entidad, en la que demandó la invalidez de la norma general que más adelante se precisa, emitida por las autoridades que a continuación se señalan¹:

Autoridades demandadas:

- a) Poder Legislativo del Estado de Jalisco.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

Norma general cuya invalidez se demanda:

*“El Decreto número 24035/LIX/12, expedido y promulgado, respectivamente, por los referidos demandados, mismo que se publicó en el Periódico Oficial ‘El Estado de Jalisco’ con fecha veintiuno de julio de dos mil doce, y por medio del cual se expidió la **Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios**”.*

SEGUNDO. Antecedentes. Los antecedentes del caso narrados en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

1. El dieciocho de junio de dos mil ocho fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del cual se implementó un nuevo modelo de justicia penal en el país.

2. En ese contexto, se reformó el artículo 21 de la Constitución Federal, en el que se prevé que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los diferentes órdenes de gobierno se integrasen en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como el diverso artículo 73, fracción XXIII, del mismo cuerpo legal. Dichos preceptos, en conjunto, cifieron al Congreso de la Unión a expedir la normatividad que configurara al mencionado Sistema de Seguridad Pública y correlativamente a las entidades federativas a emitir sus respectivas leyes en dicha materia, de conformidad con los plazos establecidos al efecto en el artículo séptimo transitorio del mencionado Decreto.

3. El dos de enero de dos mil nueve, se dio a conocer en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de la cual se creó, entre otros entes, el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, mismo que habría de encargarse de *“acreditar a los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Seguridad Pública y sus respectivos procesos de evaluación en un plazo no mayor de dos años a partir de la entrada en operación del citado Centro Nacional”* de acuerdo con el artículo segundo transitorio del Decreto que contiene la invocada normatividad; disponiéndose en el diverso artículo tercero transitorio que de *“manera progresiva y en un plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de este Decreto, las Instituciones de Seguridad Pública, por los centros de evaluación y control de confianza, deberán practicar las evaluaciones respectivas a sus integrantes, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sus respectivos ordenamientos legales y el calendario aprobado por el Consejo Nacional”*.

¹ Folias 1 a 98 del expediente.

4. El Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, en atención de lo preceptuado por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, presentó al Congreso de dicha entidad federativa, la iniciativa para crear la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, *“en la que se establecen las bases a través de las cuales los servidores públicos que participan en la seguridad pública, defensoría de oficio así como en la procuración y administración de justicia, deberán someterse y aprobar los procesos de evaluación de control de confianza y de desempeño, los cuales serán iniciales, permanentes, periódicos y obligatorios”*, de acuerdo a la exposición de motivos.

5. Luego de algunas modificaciones, el Congreso estatal expidió y el titular del Poder Ejecutivo local promulgó la norma general combatida en la presente instancia constitucional, o sea, el Decreto número 24035/LIX/12, publicado en el Periódico Oficial *“El Estado de Jalisco”* el día veintiuno de julio de dos mil doce, en cuyo artículo único se expide la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios.

6. Por estimar que la normatividad contenida en el mencionado Decreto violenta diversos principios de la Constitución Federal, el Poder actor promovió la presente controversia constitucional.

TERCERO. Concepto de invalidez. En el único concepto de invalidez que hace valer la parte actora, sostiene que la norma general cuya invalidez demanda resulta transgresora de los artículos 16, 17, 21, 73 fracción XXIII, 116, fracción III, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Atendiendo a los diversos preceptos constitucionales que se tildan como violados, los argumentos del Poder Judicial actor se sintetizan en los cuatro apartados siguientes:

1. Argumentos tendentes a demostrar la violación a los artículos 21, 73, fracción XXIII, y 133 de la Constitución Federal.

Aduce que la inclusión de los servidores públicos relacionados con la administración de justicia en los procesos de evaluación de control de confianza, implica una transgresión a los designios establecidos en la Constitución Federal, en atención a las razones siguientes:

La Ley impugnada encuentra su origen en la reforma al artículo 21 de la Constitución Federal realizada en el año de dos mil ocho, en la que se estableció a nivel constitucional la exigencia de la evaluación y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, facultando al Congreso de la Unión para instrumentar a través de una ley general las bases de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, que permitiera alcanzar los fines impuestos en materia de seguridad pública.

En el artículo séptimo transitorio del Decreto de reformas se instruyó a las entidades federativas para que, una vez publicada la ley general en la materia, expidieran las leyes en materia de seguridad pública en el plazo que al efecto señaló.

A su vez, en el artículo tercero transitorio del Decreto publicado el dos de enero de dos mil nueve, mediante el cual se expidió la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se obliga a las instituciones de seguridad pública a realizar las evaluaciones de control de confianza, a través de los centros creados al efecto, de conformidad con lo dispuesto en la referida Ley General, sus respectivos ordenamientos legales y el calendario aprobado por el Consejo Nacional.

En las consideraciones del proyecto de decreto que dio origen a la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios que aquí se impugna, se reconoce a la Ley General de mención como rectora, aduciendo que: *“sí es necesaria la creación de la figura de Control de Confianza en el Estado de Jalisco y sus Municipios, que encuentra su origen en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para establecer en nuestro Estado las bases que reglamentan esta novedosa figura”*.

Luego de exponer lo que a su juicio constituye la naturaleza y características de las leyes generales, así como los antecedentes del proceso legislativo que culminó con la reforma al artículo 21 de la Constitución Federal, el Poder Judicial actor señala que la garantía de seguridad pública contenida en el artículo 21 de la Constitución Federal consiste en la *“función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”* de donde desprende que el Poder Reformador determinó que la seguridad pública habría de desenvolverse en tres distintos ejes, a saber: prevención de delitos, investigación y persecución, adecuadas para hacer efectiva a dicha garantía y sanción de infracciones administrativas, las cuales son atribuciones del Poder Ejecutivo.

Esto es, las tres encomiendas señaladas son claramente atribuciones propias del Poder Ejecutivo, llevadas a cabo por medio de las correspondientes instituciones de seguridad pública de los distintos órdenes de gobierno, como lo corrobora la iniciativa y dictámenes correspondientes a la reforma aludida con antelación, la cual se refiere única y exclusivamente a la actuación de los servidores públicos del poder ejecutivo, que realizan funciones tendentes a garantizar la seguridad pública.

Con base en lo anterior, expone los antecedentes del proceso legislativo relativo a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de los que se desprende que ésta tuvo la intención de garantizar en favor de los gobernados la seguridad pública; asimismo, de ella desprende la gran importancia que se dio a la optimización de la regulación del control de acceso, permanencia y evaluación constante de los elementos que pertenecen a las corporaciones policiacas, de donde concluye que la referida Ley General tiene incidencia en los órdenes de gobierno del país, específicamente en lo tocante a los servidores públicos pertenecientes a las instituciones de seguridad pública, es decir, a las autoridades encargadas de materializar actividades propiamente ejecutivas en los distintos modelos estatales.

Luego de exponer la manera en que conforme a la Ley General se asignan facultades a los distintos órdenes de gobierno la regulación y funciones del Centro Nacional de Certificación y Acreditación que en ella se establece, así como la regulación de los centros de evaluación y control de confianza de la Federación y de los Estados, sostiene que el artículo 1 de la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, es contraria a la ley rectora, toda vez que ésta se constriñe a servidores públicos distintos a los que integran las instituciones de seguridad pública, pues la reforma del artículo 21 constitucional, que sirvió como punto de origen a la Ley impugnada, fue con la intención de incluir a personal de las instituciones de seguridad pública y nunca se incluyó a los servidores encargados de la impartición de justicia.

Subraya que la definición de seguridad jurídica, elevada a rango constitucional con la finalidad de convertirla en una verdadera garantía para los gobernados se delimitó como *“la función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”*, no incluyéndose ahí, por la incompatibilidad de sus funciones, a los impartidores de justicia.

De lo anterior concluye que en el caso se constata la infracción de la norma local impugnada a la multitudada Ley General, tornando así en inconstitucional a la Ley impugnada en esta vía, puesto que la mencionada infracción implica una violación directa al artículo 133 constitucional, referente a la supremacía de la ley general, significando igualmente una transgresión al numeral 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal, ya que no se atendieron las bases de coordinación impuestas a través de la ley marco expedida con base en el mandato contenido en el artículo 21 de la Constitución Federal.

Concluye que la disposición impugnada constriñe al Poder Judicial a someterse a su imperio, significando ello un acatamiento indebido de la ley general que encauza y determina su validez constitucional, por lo que aquélla deviene en infractora de la Ley Fundamental, y consecuentemente lo procedente es declarar su invalidez.

2. Argumentos tendentes a demostrar la vulneración al principio de división de poderes, en relación con las garantías de autonomía e independencia judicial contenidas en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal.

Del articulado que compone la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, se desprende que al interior del Poder Judicial de la entidad serán competentes para hacerla cumplir el Supremo Tribunal de Justicia, el Consejo de la Judicatura, el Tribunal de lo Administrativo, el Tribunal Electoral y el Instituto de Justicia Alternativa, todos pertenecientes a la Entidad aludida.

Se establece que el Poder Judicial local habrá de establecer su “Unidad de Control de Confianza”, de conformidad con los parámetros indicados por la norma examinada, estipulándose la posibilidad de que dicho Poder se auxilie para las evaluaciones mencionadas, previo acuerdo, del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, así como de las entidades del Poder Ejecutivo, con el objeto de evaluar si sus integrantes *“cumplen con el perfil y la probidad de ingreso, permanencia y promoción”* en el órgano al que se hallen adscritos.

Los exámenes aludidos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4o. de la Ley impugnada, deben observar los criterios expedidos por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación. Además, conforme al mismo precepto, las unidades encargadas de administrarlos, como la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial local, tienen la obligación de estar acreditados por el repetido Centro Nacional.

Entre las facultades establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, no se cuenta alguna relativa a autorizar Unidades de Control de Confianza instituidas en el seno de los Poderes Judiciales locales, lo que significa que por medio de la norma estatal que se combate se pretende atribuir o reconocer facultades que no tiene el referido Centro Nacional, circunstancia que implica una transgresión al sistema constitucional que prevé la existencia de una ley general, pues se altera su función de distribuir y ceñir imperativamente a las normas ordinarias derivadas.

La exigencia de que la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial local se encuentre acreditada por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, así como que las evaluaciones de aquélla se ajusten a los criterios emitidos por éste, es atentatorio del principio de división de poderes de las entidades federativas, contenido en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, por cuanto se vulnera su autonomía e independencia.

El hecho de condicionar la validez de la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial y los exámenes que la misma administra a la aprobación del Centro Nacional de mención trastoca el esquema constitucional de división de poderes, si se toma en cuenta que el Titular del Centro Nacional de Certificación y Acreditación es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República (en su carácter de Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública), y el propio Centro es parte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, órgano tal que forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, conformando éste por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes, la Conferencia Nacional de Sistema Penitenciario, la Conferencia Nacional Seguridad Municipal y los Consejos Locales e Instancias Regionales; sistema de órganos tales de composición compleja, cuyos integrantes provienen del poder ejecutivo expresado en los distintos niveles de gobierno.

La inconstitucionalidad de la ley impugnada se corrobora, porque con motivo de su emisión se vulneró el ya citado principio de división de poderes, al sujetar a la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial local a los lineamientos, criterios y aprobación provenientes de un ente (Centro Nacional de Certificación y Acreditación) que pertenece a un poder distinto.

De igual forma, en la misma ley impugnada se establece la posibilidad de que el Poder Judicial, previo acuerdo, se auxilie “para los exámenes y evaluaciones” del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, así como de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.

En la propia ley se ciñe al Congreso del Estado y al Consejo de la Judicatura local para que en el proceso de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial, se realicen los exámenes materia de la norma comentada, “para lo cual se deberán auxiliar del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, así como la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial, según corresponda”.

Atendiendo a que el Centro Estatal de Evaluación y Control es una unidad de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal de Seguridad Pública, presidida por un Director General que es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo local, quien define también la estructura administrativa y organizacional de dicho Centro, y considerando que éste cuenta con un órgano consultivo integrado por diversas dependencias y órganos dependientes del Ejecutivo local, sostiene que las previsiones de la Ley impugnada en las que se prevé la participación del referido Centro estatal en la evaluación de los integrantes (presentes y futuros) del Poder Judicial local implica verdaderamente un quebrantamiento del principio de división de poderes, debido a que un Poder distinto del Judicial indebidamente se inmiscuye en su conformación.

El artículo 10 de la Ley impugnada establece los parámetros mínimos a evaluar para el ingreso, permanencia y promoción de los servidores públicos correspondientes, señalándose en el numeral subsiguiente que para efectos de la ponderación de los exámenes en cuestión, específicamente en aquellos referentes al Poder Judicial: *“se estará a los criterios que determine su propia Unidad de Control de Confianza, de conformidad con la Ley General del Sistema de Seguridad Pública”*.

En contraste con el artículo anterior, la norma general marco no contiene dispositivo alguno que se refiera a la evaluación de los impartidores de justicia, por lo que el artículo señalado deviene en un mandato impreciso, sin contenido real, permitiéndose de esta forma la maleabilidad del supuesto jurídico de la ponderación de los exámenes, con el consecuente detrimento en perjuicio de los servidores del Poder Judicial, mediante su sujeción a evaluaciones cuyo proceso de calificación no está determinada legalmente.

Si se toma en cuenta que los exámenes establecidos en la Ley impugnada se encargan de determinar el ingreso, permanencia y promoción de los servidores públicos a que se hallan dirigidos, es indudable que el irregular y deficiente diseño de la propia normatividad local incide y afecta la conformación e integración del Poder Judicial, debido a que en realidad no se especifica ni se dan bases ciertas para el proceso de calificación de los exámenes, los cuales habrán de repercutir en la conformación del Poder Judicial, evidenciándose la inconstitucionalidad de la normatividad combatida, en atención al principio de división de poderes que lo anterior significa.

3. Argumentos tendentes a demostrar la violación del artículo 16 de la Constitución Federal.

Los servidores públicos pertenecientes al Poder Judicial local ya cuentan con un esquema legal que regula su ingreso, permanencia, promoción y separación del cargo, como se desprende de los artículos 59, 60, 61, 63, 64, 66 y 69 de la Constitución local, relativos al régimen señalado aplicable a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los Tribunales de lo Administrativo y Electoral, y los jueces, así como a los Consejeros del Consejo de la Judicatura, todos del Estado de Jalisco. Dicho esquema se pormenoriza en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, en la que se detalla la forma de ingreso y promoción en la carrera judicial, así como las causas de responsabilidad de todos los servidores públicos correspondientes y la manera de sustanciar los respectivos procedimientos y las sanciones que amerita cada conducta infractora. En el caso del Director General del Instituto de Justicia Alternativa, la ley de la materia prevé los supuestos de ingreso, promoción y separación del encargo.

En suma, en el sistema jurídico jalisciense ya existen previsiones normativas que regulan todo lo concerniente al ingreso, permanencia, promoción y separación del cargo de los servidores públicos que pertenecen al Poder Judicial,

Por medio de la norma impugnada se están cambiando las condiciones laborales que imperaban sobre los diversos funcionarios al momento de acceder a los encargos.

Por tanto, resulta ilógico que por medio de la ley impugnada se regulen los extremos contemplados en la ley orgánica concernientes a la integración del Poder Judicial local.

La inclusión de los servidores públicos de la administración de justicia en la Ley de Control de Confianza no encuentra sustento jurídico en la ley general con base en la cual aquélla fue emitida al regular el ingreso, permanencia, promoción y remoción de los miembros del Poder Judicial, dicho acto versa sobre el principio constitucional de la división de poderes; esto es, tal norma incide en un valor fundamental, cuya cabal garantía se ha puesto en entredicho con la promulgación de aquélla.

En las relatadas circunstancias el legislativo local requería de una motivación reforzada, para lo cual habría de cubrir los requisitos que un acto de tal naturaleza exige, sin embargo, pese a que el acto legislativo en cuestión se trataba realmente de una 'categoría sospechosa', el Congreso estatal procedió a dictar una ley que, con respecto a los servidores públicos del Poder Judicial Local, no había necesidad de crear por cuanto a que sus extremos ya se encontraban previstos en la ley orgánica correspondiente, además de que no existía justificación alguna para dicha innovación legislativa, pues que insiste que la Ley General, así como el dispositivo constitucional, no le facultaban para actuar en ese sentido, careciendo así de la debida fundamentación y motivación, por lo que la norma combatida deviene en inconstitucional.

4. Argumentos relativos a que el Decreto 24035/LIX/12 impugnado carece de ministración alguna de recursos a favor del Poder Judicial actor, para que éste se encuentre en aptitud de sufragar el costo de la ejecución del propio ordenamiento.

En el artículo 142 de la ley impugnada se prevén los "fondos de ayuda federal para la seguridad pública", identificándose con los fondos establecidos por el numeral 25, fracciones IV y VII, de la Ley de Coordinación Fiscal, los cuales tendrán como destinataria a la administración pública local y que corresponde a ella misma, de acuerdo con los planes emitidos al efecto, ejercerla para la consecución de los fines consagrados en la norma general mencionada.

Por medio del artículo séptimo transitorio del decreto combatido se determinó autorizar: "*al Poder Ejecutivo, por conducto de las secretarías de Finanzas y de Administración, a realizar las modificaciones y adecuaciones presupuestales y administrativas necesarias para el debido cumplimiento del presente decreto, de lo cual deberá informar al Congreso del Estado oportunamente*".

De lo anterior desprende que únicamente las mencionadas Secretarías del Poder Ejecutivo administrarán y aplicarán los respectivos recursos a la implementación de las innovaciones contenidas en dicha norma, excluyéndose de ese modo, la naturaleza de los "*fondos de ayuda federal para la seguridad pública*".

CUARTO. Artículos constitucionales señalados como violados. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la parte actora considera violados son los artículos 16, 17, 21, 73, fracción XXIII, 116, fracción III, y 133.

QUINTO. Trámite de la controversia. Por acuerdo de veintiocho de agosto de dos mil doce, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 86/2012.

Por razón de turno, le correspondió conocer de la presente controversia constitucional al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien mediante proveído de veintinueve de agosto de dos mil doce, en su calidad de Ministro instructor, ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su respectiva contestación y mandó dar vista a la Procuradora General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera².

² Fojas 156 y 157 del expediente.

SEXTO. Contestación de la demanda por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. Al contestar la demanda señaló, en síntesis, lo siguiente:³

Es cierto que participó en la promulgación, refrendo y orden de publicación del Decreto 24035/LIX/12, mediante el cual se expidió la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios.

El Poder Judicial actor carece de interés legítimo para reclamar por esta vía el procedimiento legislativo, pues no existe agravio ni afectación alguna en su contra, ya que dicho Poder no tiene intervención alguna en el proceso legislativo que culminó con el Decreto impugnado.

La Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica del Poder Legislativo, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, todas del Estado de Jalisco, brindan plena autonomía e independencia al Poder Judicial del Estado.

Por ende, la Ley de Control de Confianza reclamada es aplicable a los servidores públicos del Poder Judicial en tanto que norman la obtención de elementos objetivos que sustentan la valoración del cumplimiento de los requisitos de eficiencia, capacidad y probidad en la prestación de los servicios en la administración de justicia, así como la honorabilidad, competencia y antecedentes en el ejercicio de la profesión jurídica, respecto de aquellos que desempeñen o pretendan ser nombrados en los cargos de carrera judicial.

En relación a la ley que se contraviene, no se sustenta en una competencia concurrente en materia del sistema de seguridad pública, sino que tiene fundamento en la competencia exclusiva.

La ley local no forma parte del sistema nacional de seguridad pública, en tanto que no es un elemento esencial de los mecanismos de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación, sino que sólo se reduce su vinculación en tanto que es un elemento auxiliar para la verificación objetiva de la consecución de aquellos requisitos.

El objeto de la norma impugnada es la verificación del cumplimiento de los requisitos de probidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo y respeto a los derechos humanos, mediante el desarrollo de procesos de evaluación a un universo de servidores públicos del Estado.

Por tanto, la Entidad Federativa es competente para legislar en todo lo referente al régimen interior y la organización de los órganos del poder público del Estado, tanto en lo que se refiere al establecimiento autónomo y soberano de los requisitos y las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes del Estado de Jalisco, como para la determinación de los instrumentos adjetivos que auxilien en la valoración objetiva del cumplimiento o no, de aquellos requisitos y condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los servidores públicos, tales como los instrumentos de evaluación del control de confianza previstos en la Ley reclamada.

Los conceptos de invalidez reclamados por el Poder actor, referente a que la Ley de Control de Confianza regula adicionalmente el ingreso, permanencia, promoción y remoción de los miembros del Poder Judicial, aduce que es un error conceptual, pues en la norma combatida no establece requisitos adicionales a los actualmente establecidos, como tampoco regula procesalmente alguna de sus etapas, al contrario, sólo ordena normativamente los mecanismos conforme a los cuales se elaboran exámenes a través de los cuáles se obtengan elementos objetivos para la valoración del cumplimiento de ciertos requisitos previstos para ingreso, permanencia, promoción y remoción de los servidores públicos de los diversos órganos del Poder Público del Estado de Jalisco, y no sólo del Poder Judicial.

El Poder Judicial, para poder instrumentar los procedimientos auxiliares de verificación en los procesos, establecerá su propia Unidad de Control de Confianza, pudiendo auxiliarse del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, así como de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.

Los conceptos de invalidez argüidos por el Poder Judicial del Estado de Jalisco son notoriamente infundados, toda vez que es facultad de esa entidad federativa legislar en todo lo relativo a su régimen interior y orden orgánico, así como en cuanto se refiere a las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan al Poder Judicial Local, lo que necesariamente incluye el establecimiento de requisitos congruentes con las prescripciones Constitucionales correspondientes, así como la incorporación normativa de los procedimientos auxiliares en la verificación objetiva del cumplimiento de dichas condiciones y requisitos de ingreso y permanencia, en tanto que el ámbito de su aplicación respete el principio de división de poderes, estabilidad, carrera judicial, cuestiones que respetadas por la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios.

³ Fojas 191 a 224 del expediente.

SÉPTIMO. Contestación de la demanda por parte del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Al contestar la demanda señaló, en síntesis, lo siguiente⁴:

El Decreto 24035/LIX/12, fue expedido dentro de los límites de las facultades que el artículo 35, fracción I, de la Constitución del Estado de Jalisco encomienda al Poder Legislativo.

El decreto va acorde con lo establecido en la Ley Suprema, ya que el hecho de que se establezca lo que debe entenderse por seguridad pública y la inclusión de los funcionarios que tienen a cargo una función jurisdiccional al espectro de la Ley de Control de Confianza de Jalisco y sus Municipios no deja sin efectos las disposiciones que obligan a los impartidores de justicia a cumplir con los principios de responsabilidad en el ejercicio del cargo, que es lo que pretende salvaguardar la norma Constitucional y el ordenamiento en pugna.

La Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios encuentra sustento en las disposiciones Constitucionales aplicables en materia de responsabilidad de los servidores públicos, provenientes de los artículos 109 fracción III y 113 Constitucionales.

No se controvierte lo que señala la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya que en el ordenamiento que es materia de controversia no se está señalando que los funcionarios encargados de impartir justicia pierdan autonomía e independencia, así como tampoco disminuye las garantías de dichos funcionarios en la estabilidad e inamovilidad en el desempeño de su cargo, ya que lo cierto es que dicho ordenamiento, tiene como premisas los principios constitucionales que tienen por objeto tutelar el orden público.

No existe ninguna disposición constitucional que obligue a que dichas disposiciones deban estar en diferentes ordenamientos. El parámetro para ponderar la constitucionalidad del ordenamiento reclamado deben ser los principios para garantizar el buen desempeño del quehacer público, y no el hecho de que dichas disposiciones se retomen en un determinado ordenamiento que tiene por objeto salvaguardar el buen desempeño público, sin que sean la excepción quienes tienen la tarea de impartir justicia, y no a partir de la reforma al artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de junio de dos mil ocho, sino desde antes, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 109, fracción III, y 113 de la Constitución Federal.

Es inexacto que se contraríen los artículos 21 y 73, fracción III, de la Constitución Federal, ya que el hecho de que las disposiciones que da como referencia el actor para considerar que se vulnera el marco constitucional puedan o no ser compatibles en "letra" con el sistema nacional de seguridad pública, no afecta su validez y no desvirtúa el hecho de que dichas disposiciones no son más que un reflejo de lo que está previsto en la Norma Suprema, desde antes de las reformas a sus artículos 21 y 73, fracción III.

En cuanto a los antecedentes del acto cuya invalidez se demanda, el Poder Legislativo de Jalisco afirma que son correctos, aunque como antecedentes del ordenamiento reclamado no son suficientes, en virtud de que la legislación reclamada tiene soporte en los artículos 109 fracción III y 113 Constitucionales, ya que los principios para salvaguardar el buen desempeño del servicio público y a los cuales están sujetos todos los servidores públicos sin que estén exceptuados los funcionarios en los cuales recae la impartición de justicia, no datan de la reforma al artículo 21 Constitucional o de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El decreto 24035/LIX/12 no atenta contra la autonomía e independencia del Poder Judicial del Estado, ya que aun cuando la reforma al artículo 21 Constitucional Federal señala lo que debe entenderse por seguridad pública y enuncia alguna de las funciones que forman parte de dicho ámbito del quehacer público, lo cierto es que la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, no señala que el Poder Judicial tenga el carácter de institución de seguridad pública.

Son inoperantes e infundados los agravios del Poder Judicial, ya que por virtud de lo dispuesto por los artículos 109, fracción III, 113 y 116, fracción III, de la Constitución Federal, los juzgadores están obligados a cumplir en el desempeño de su cargo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y no existe ninguna limitante en dichos preceptos constitucionales para que el cumplimiento de dichos principios sólo pueda exigirse mediante determinados procedimientos, o bien, para que solamente pueda existir vigilancia de su cumplimiento sobre los funcionarios que formen parte de las instituciones de seguridad pública.

Por otra parte, sostiene que en el caso se actualizan las siguientes causales de improcedencia:

- a) La prevista en el artículo 19, fracciones I, IV, VII y VIII, esta última en relación con los numerales 1, 20, fracciones II y III y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia.

⁴ Fojas 245 a 303 del expediente.

- b) Es improcedente la controversia conforme a lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 1, de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, en virtud de que el actor carece de legitimación. Esto debido a que no justifica la representación que ostenta del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

Sostiene lo anterior, porque considera que el Magistrado Celso Rodríguez González, en su carácter de Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, carece de facultades para ostentarse como representante del Poder Judicial y no acredita que esté autorizado o facultado por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado para la presentación de la Controversia Constitucional que nos ocupa, situación que no se subsana con los artículos 56 de la Constitución del Estado y 34, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, ya que dichos numerales acotan la facultad del funcionario para ostentarse con el carácter de representante en actos públicos y oficiales.

Por otra parte, sostiene que la demanda carece de eficacia y es infundada, pues la obligatoriedad que recae en los juzgadores de acatar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, tiene su fundamento en los artículos 109 fracción III y 113 de la Constitución Federal.

La validez del ordenamiento en análisis no debe calificarse a la luz del hecho de que los juzgadores formen o no parte de las instituciones de seguridad pública.

La reforma al artículo 21 Constitucional no se expidió con el objeto de poner obstáculos, o bien, establecer un régimen de excepción para que los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia no se apliquen a los impartidores de justicia.

No existe contradicción constitucional, toda vez que el Decreto que por el cual se expide la ley impugnada no establece que el Poder Judicial del Estado sea una institución de seguridad pública, o bien, esté subordinado a las instituciones que tienen constitucionalmente encomendada dicha atribución, por lo cual no existe ningún elemento o fundamento que acredite que el ordenamiento que expide el órgano legislativo interfiera con las funciones que son encomendadas al Poder Judicial del Estado de Jalisco, o que afecte su autonomía o independencia.

OCTAVO. Opinión de la Procuradora General de la República. Al rendir su opinión manifestó, en síntesis, lo siguiente⁵:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, la cual se presentó oportunamente y quienes la promovieron gozan de legitimación procesal activa para ello.

No se actualizan las causales de improcedencia que señala el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en relación a la falta de interés legítimo; como tampoco la considerada por el Congreso de Jalisco, en lo concerniente a la legitimación procesal, prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional.

El accionante refirió que se vulneraron en su perjuicio los principios de autonomía, independencia y división de poderes, previstos en el numeral 116 fracción III, de la Constitución Federal, en virtud de que la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, incluye a los servidores públicos relacionados con la administración de justicia en los procesos de evaluación de control de confianza siendo que los servidores públicos del Poder Judicial no forman parte de las instituciones de seguridad pública.

Asimismo que los servidores públicos pertenecientes al Poder Judicial local cuentan ya con un esquema legal que regula su ingreso, permanencia, promoción y separación del cargo y que a través de la Ley impugnada se está modificando el citado esquema al cual se hallaban sujetos los funcionarios del Poder Judicial, antes de la vigencia de la ley que se combate, es decir se están cambiando verdaderamente las condiciones laborales que imperaban al momento de acceder a los correspondientes encargos.

Lo anterior resulta fundado en virtud de que la ley que se combate al incluir a los servidores públicos relacionados con la administración de justicia en los procesos de evaluación de control de confianza, rompe con la autonomía e independencia del Poder Judicial local pues éste poder, no forma parte de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia del estado.

Por lo tanto, si la ley que se analiza se fundamenta en los preceptos constitucionales que rigen el sistema de seguridad pública, atendiendo a las etapas de reclutamiento, selección, evaluación, permanencia, promoción y remoción de los cuerpos de seguridad, tendientes a cumplir con los objetivos de la evaluación y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública es evidente que no puede abarcar al poder judicial local.

⁵ Fojas 460 a 533 del expediente.

Por ende, la ley al incluir a los servidores públicos de la administración de justicia rompe con los principios de autonomía e independencia judicial, por lo que el concepto de invalidez resulta fundado.

Corroborando lo anterior, la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Gobernador del Estado de Jalisco.

De dicha exposición de motivos se desprende que en realidad se propone fortalecer los procedimientos y mecanismos para la selección, ingreso, permanencia, capacitación y profesionalización de los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y servidores públicos de la administración de justicia y defensores de oficio que permitirá mejorar su desempeño y proporcionará una mejor calidad del servicio que prestan a la sociedad.

Los procesos de evaluación de control de confianza tienen por objeto comprobar que dichos servidores públicos, cumplen con el perfil y la probidad de ingreso, permanencia y promoción en la institución donde están adscritos, de conformidad con la legislación aplicable.

Si bien la intención de la ley impugnada es impulsar la capacitación y especialización entre otros, de los servidores públicos que integran el Poder Judicial, estableciendo sistemas de evaluación y desarrollo humano que garanticen la idoneidad como servidores públicos, así como la integridad en sus actuaciones, también lo es que tal situación no puede establecerse en una ley reglamentaria del sistema de seguridad pública.

En consecuencia, al incluir a los servidores públicos del Poder Judicial en los procesos de evaluación de control de confianza se vulneran los principios o garantías establecidos en el numeral 116, fracción III, de la Constitución Federal.

Esto se estima así, porque la norma impugnada, nace a la luz de los principios de la seguridad pública y los poderes judiciales locales están previstos en el artículo 116, párrafo III, de la Constitución Federal, lo cual es de naturaleza distinta.

En tal virtud, la condición contenida en la norma impugnada, relativa a la necesidad de aplicar y aprobar las evaluaciones de control de confianza, viola los principios establecidos en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, modificando las garantías constitucionales con que cuentan los servidores públicos del poder judicial, pues al no ser integrantes de las instituciones de seguridad pública la ley impugnada las limita y restringe.

Por otra parte el Poder actor, argumentó que se vulneró en su perjuicio el principio de división de poderes así como su autonomía e independencia previstas en el numeral 116, fracción III, de la Constitución Federal, en virtud de que su Unidad de Control de Confianza deberá observar los criterios expedidos por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación en los procesos de evaluación y deberá estar acreditada por éste; así como el hecho de que en el proceso de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial, el Congreso del Estado y el Consejo de la Judicatura, deberán realizar la evaluación de control de confianza a los aspirantes, auxiliándose del Centro Estatal de Evaluación y de Control de Confianza, de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, así como de la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial.

Lo anterior, resulta fundado, en virtud de lo siguiente:

El numeral 4o. de la norma impugnada establece que el Centro Nacional de Certificación y Acreditación es una Unidad administrativa del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública -Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación- que depende jerárquicamente del Poder Ejecutivo Federal y es el responsable de la certificación, la acreditación y el control de confianza, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El referido Centro Nacional de Certificación y Acreditación será quien determine los lineamientos, criterios, procedimientos, protocolos y perfiles para el establecimiento y acreditación de los centros de evaluación y control de confianza y expida las acreditaciones correspondientes, así mismo será quien emita los criterios, normas, procedimientos, protocolos, procesos, lineamientos, estándares de evaluación y control de confianza de los servidores públicos; y será quien verifique que los centros de evaluación y control de confianza de la federación, Estados y Distrito Federal, realicen sus funciones de conformidad con las normas técnicas y estándares mínimos en materia de evaluación y control de confianza.

En ese sentido, el hecho de que la norma impugnada establezca en el numeral 4o. que las Unidades de Control de Confianza -entre ellas las del Poder Judicial de Jalisco- deberán observar los criterios expedidos por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación en los procesos de evaluación y deberá estar acreditada por éste, viola los principios de autonomía, independencia y división de poderes que deben gozar el Poder Judicial.

En efecto, al condicionar la validez de la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial y los exámenes que la misma administra, a la aprobación del Centro Nacional de Certificación y Acreditación, vulnera lo previsto en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, pues el titular de dicho centro depende del Poder Ejecutivo Federal.

Motivo por el cual se configura una violación a lo establecido en el numeral 116, fracción III, de la Ley Fundamental, al vulnerarse la autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

Por otra parte, el numeral 8o. de la norma impugnada establece que en el proceso de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial, el Congreso del Estado y el Consejo de la Judicatura, deberán realizar la evaluación de control de confianza a los aspirantes, auxiliándose del Centro Estatal de Evaluación y de Control de Confianza, de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, así como de la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial.

En ese sentido, cabe mencionar que el Centro Estatal de Evaluación y de Control de Confianza es una unidad de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal de Seguridad Pública. A cargo del referido Centro Estatal habrá un Director General, el cual será nombrado y removido libremente por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado.

El referido Centro Estatal de Evaluación y de Control de Confianza intervendrá en el proceso de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial.

En consecuencia, establecer en el numeral 8o. de la norma general impugnada que el Centro Estatal de Evaluación y de Control de Confianza intervendrá en el proceso de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial resulta violatorio de los principios de autonomía, independencia y división de poderes que deben gozar el Poder Judicial, ya que el referido Centro Estatal depende jerárquicamente del Poder Ejecutivo del estado.

Así, el hecho de que el Centro Estatal de Evaluación y de Control de Confianza intervenga en el proceso de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial, el cual es un órgano ajeno a dicho poder, vulnera lo previsto en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, si se toma en cuenta que el titular de dicho Centro Estatal depende del Poder Ejecutivo local.

Motivo por el cual resulta contrario a lo establecido por el numeral 116, fracción III, de la Ley Fundamental, que estipula que el Poder Judicial deberá de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Respecto al argumento del Poder Judicial en el sentido de que se vulneran los numerales 21, párrafo noveno y 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que la norma impugnada incluye a los servidores públicos del Poder Judicial en los procesos de evaluación de control de confianza, siendo que éstos no forman parte de la seguridad pública del Estado.

Lo anterior resulta fundado, en virtud de que tales disposiciones regulan la concurrencia de facultades entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en materia de seguridad pública, por tanto, al incluir a los servidores públicos del Poder Judicial en dichos procesos de evaluación, sobrepasa las facultades legislativas que le confieren los citados artículos 21, párrafo noveno y 73, fracción XXIII constitucionales.

Aunado a lo anterior, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece en sus artículos 37 y 39, apartado B, fracciones VIII y X, que los consejos locales y las instancias regionales se organizarán, en lo conducente, de manera similar al Consejo Nacional y tendrán las funciones relativas para hacer posible la coordinación y los fines de la seguridad pública, en sus ámbitos de competencia, además, señalan que es competencia de los Estados, establecer centros de evaluación y control de confianza, conforme a los lineamientos, procedimientos, protocolos y perfiles determinados por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación; debiendo abstenerse de contratar y emplear en las instituciones policiales a personas que no cuenten con el registro y certificado emitido por el centro de evaluación y control de confianza respectivo.

De lo anterior se desprende que no se consideró a los integrantes de los poderes judiciales a este tipo de disposiciones, en consecuencia, existe violación al contenido de los artículos 21, párrafo noveno y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal.

Por último, resulta infundado el argumento del Poder Judicial en el sentido de que la norma combatida no prevé ministración alguna de recursos a favor del Poder Judicial, como para que éste se encuentre en aptitud de sufragar las nuevas imposiciones que se establecen por medio de la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, en virtud de que el artículo séptimo transitorio del decreto impugnado establece que el Poder Ejecutivo deberá realizar las modificaciones y adecuaciones presupuestales y administrativas necesarias para el debido cumplimiento del decreto.

En ese sentido, contrario a lo argumentado por el accionante sí se está regulando lo relativo a la ministración de recursos.

NOVENO. Audiencia. Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el seis de diciembre de dos mil doce, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución⁶.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho precepto; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; Punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Tribunal Pleno, el dieciséis de mayo de dos mil trece⁷, por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, respecto de la constitucionalidad de la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios.

SEGUNDO. Oportunidad. Por ser de estudio preferente, se procede a analizar si la demanda fue promovida en forma oportuna.

En la presente controversia constitucional se impugna el decreto número 24035/LIX/12, por medio del cual se expidió la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios.

De lo anterior se advierte que en el presente caso se impugna una norma general, por lo que para efectos de determinar la oportunidad de su impugnación debe estarse a lo que dispone la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia, el cual establece:

“ARTÍCULO 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 desprende que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos, a saber:

- a) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, y
- b) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En el caso, es aplicable la primera de las hipótesis, toda vez que –como se desprende de los antecedentes narrados en el escrito de demanda– el Poder Judicial actor solicita la declaración de invalidez del referido decreto número 24035/LIX/12, con motivo de su publicación, misma que se realizó en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, el sábado veintiuno de julio de dos mil doce.

En esta tesitura, el plazo para la presentación de la demanda comenzó a partir del día hábil siguiente a la publicación del decreto impugnado, es decir, el miércoles primero de agosto de dos mil doce y corrió hasta el once de septiembre de la misma anualidad, pues en el caso, y de conformidad con el artículo 3o., fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, deben descontarse del cómputo los días veintidós al treinta y uno de julio, por corresponder al primer periodo de receso de este Alto Tribunal. Asimismo, al caer en sábado y domingo, deben descontarse los días cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de agosto, y uno, dos, ocho y nueve de septiembre, todos de dos mil doce, por ser inhábiles, en términos de los artículos 2o. y 3o. de la referida Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero del Acuerdo General 2/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días inhábiles y los de descanso.

⁶ Fojas 506 a 508 del expediente.

⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013.

Por consiguiente, si la demanda se depositó en la Oficina de Correos de Guadalajara, Jalisco, el veintitrés de agosto de dos mil doce, según se desprende de los sellos asentados al reverso de la pieza postal certificada que obra a foja ciento cincuenta y tres de autos, no cabe duda que la demanda fue promovida en forma oportuna, en términos de lo dispuesto por el artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de la materia.⁸

TERCERO. Legitimación activa. El Poder Judicial del Estado de Jalisco compareció al presente juicio por conducto del Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, Magistrado Celso Rodríguez González, carácter que acreditó con copia certificada del Acta de Sesión Plenaria Extraordinaria celebrada por los integrantes del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, el quince de diciembre de dos mil diez⁹, sesión en la que el Magistrado en cita fue electo como Presidente del Tribunal de mérito, por el periodo comprendido del primero de enero de dos mil once al treinta y uno de diciembre del dos mil doce, y como tal tomó la protesta de ley correspondiente.

Ahora bien, el Poder Judicial del Estado de Jalisco, como uno de los órganos originarios en que se divide el ejercicio del poder público en la referida entidad federativa, en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del numeral 116 del propio ordenamiento constitucional¹⁰, se encuentra legitimado para promover controversia constitucional contra otro Poder del mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus disposiciones generales, como en la especie lo es la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios que en esta vía se impugna. Ello, de acuerdo con lo establecido en el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal, transcrito con antelación.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia,¹¹ el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

En el caso, si de conformidad con lo dispuesto por el artículo 56, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco,¹² la representación del Poder Judicial de la entidad recae expresamente en el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, es claro que el Poder actor, al comparecer al presente juicio por conducto del Magistrado Celso Rodríguez González –quien como ya se indicó, suscribió la demanda ostentándose como Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado y así lo acreditó– cumplió el requisito exigido por el mencionado numeral 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia.

Lo anterior, con independencia de que la legitimación procesal activa del Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado para comparecer en esta vía, en representación del Poder Judicial de la entidad, pueda también derivar directamente de lo dispuesto en el artículo 34, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, que le otorga facultades para representar al citado Poder Judicial en los actos jurídicos y oficiales.¹³

⁸ "Artículo 8º.- Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes".

⁹ Fojas 99 a 106 del expediente.

¹⁰ "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. (...)".

¹¹ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)".

¹² "Artículo 56. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, en el Tribunal Electoral, en el Tribunal de lo Administrativo, en los juzgados de primera instancia, menores y de paz y jurados. Se compondrá además por dos órganos, el Consejo de la Judicatura del Estado y el Instituto de Justicia Alternativa del Estado.

La representación del Poder Judicial recae en el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, el cual será electo, de entre sus miembros, por el pleno. El Presidente desempeñará su función por un periodo de dos años y podrá ser reelecto para el periodo inmediato.

El Instituto de Justicia Alternativa del Estado es un órgano con autonomía técnica y administrativa encargado de proporcionar el servicio de justicia alternativa, a través de los métodos alternos de resolución de conflictos. El titular será designado por el Congreso del Estado, previa convocatoria a la sociedad en general con exclusión de los partidos políticos, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes y de conformidad con la ley de la materia y deberá cumplir los mismos requisitos para ser magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, durará en su encargo cuatro años, pudiendo ser reelecto para un periodo igual y sólo por una ocasión, en igualdad de circunstancias con los demás aspirantes.

El Instituto y las sedes regionales, a través de sus titulares, tendrán facultad para elevar a sentencia ejecutoriada los convenios que resuelvan los asuntos que se le presenten. La ley establecerá la competencia, atribuciones y estructura orgánica del Instituto".

¹³ "Artículo 34. Son facultades del Presidente del Supremo Tribunal de Justicia: I. Representar al Poder Judicial del Estado en los actos jurídicos y oficiales; (...)".

Por las razones antes expuestas, debe desestimarse la causal de improcedencia que hace valer el Poder Legislativo del Estado de Jalisco en su escrito de contestación, en el que aduce que en el caso se actualiza la prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el numeral 1o. de la Ley Reglamentaria de la materia, bajo el argumento de que el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco carece de legitimación procesal, debido a que no justifica la representación que ostenta del Poder Judicial de la entidad.

En efecto, el Poder Legislativo demandado sostiene, en síntesis, lo siguiente:

- El Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco no demuestra que esté facultado para representar al Poder Judicial de Jalisco y tampoco que tenga autorización para comparecer en representación del citado órgano del Estado, en razón de que no acredita que esté autorizado o facultado por el Pleno de dicho órgano judicial para la presentación de la demanda que se substancia en la presente controversia constitucional.
- La situación anterior no se subsana con lo dispuesto en los artículos 56 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 36, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, ya que dichos numerales acotan la facultad de dicho funcionario a que pueda ostentar el carácter de representante únicamente en actos jurídicos y oficiales, esto es, excluyendo los actos judiciales y en específico el ejercicio de acciones de esa naturaleza, por lo que no se cumple ninguno de los extremos previstos en los numerales 1, 11, 19, 20 y 25 de la Ley Reglamentaria de la materia, y por tanto debe estimarse que la presente controversia no se presentó por parte legítima.
- En el caso, por las razones anteriores, no se cumple con lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, al que remite el artículo 1o. de la Ley Reglamentaria de la materia, pues no se acredita que exista controversia o diferencia entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo, ambos del Estado de Jalisco, ya que el hecho de que el Magistrado Celso Rodríguez González manifieste que comparece en representación del Poder Judicial local no es suficiente para que se le reconozca el carácter de que dice tener y por consiguiente que sea factible substanciar controversia constitucional ante este Alto Tribunal.
- Si bien el artículo 56 de la Constitución local señala que el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco fungirá como representante legal del Poder Judicial de la entidad, debe considerarse que al existir disposición expresa en el artículo 34, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, en la cual se precisa que dicha representación aplica para los actos jurídicos y oficiales del referido Poder, obliga a que el referido funcionario requiera estar autorizado y facultado por acuerdo del Pleno para estar en condiciones de ejercitar acciones a nombre del Poder Judicial del Estado, lo que no se encuentra acreditado con las constancias que se acompañan al escrito de demanda, ya que el acta de la sesión Plenaria Extraordinaria celebrada por los integrantes del Supremo Tribunal de Justicia con fecha quince de diciembre de dos mil diez, si bien acredita la designación de Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a favor de quien suscribe la demanda de controversia, no demuestra que cuente con facultades para representar al Poder Judicial y más específicamente para presentar demandas en su representación, sin que el Pleno del Supremo Tribunal le haya dado facultades para ejercitar acciones y presentar demandas a nombre del Poder Judicial del Estado.

Los argumentos antes sintetizados son infundados, pues –como ya se estableció– en términos de los artículos 105, fracción I, inciso h), y 116 de la Constitución Federal, en el caso se surte la legitimación activa del Poder Judicial actor para promover la presente controversia constitucional.

Además de que –se reitera– dicho Poder local compareció al presente juicio por conducto de un servidor público facultado directamente por la Constitución Política del Estado de Jalisco para representarlo, sin que del ya transcrito artículo 56, ni de ningún otro contenido en el propio ordenamiento constitucional local, y menos aún en la Constitución Federal, o en la Ley Reglamentaria que rige la materia, se desprendan o deriven las condicionantes que alega el Poder Legislativo demandado, consistentes en que el Presidente del Supremo Tribunal Superior de Justicia únicamente puede ostentar el carácter de representante del Poder Judicial del Estado en los “*actos jurídicos y oficiales*”, a que se refiere el artículo 34, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco; que se encuentre excluido de representar a dicho Poder en los “*actos judiciales*”, particularmente en cuanto hace al ejercicio de la acción en esta vía de controversia constitucional; o bien, que como consecuencia de lo anterior, deba entenderse que para acudir a esta instancia constitucional sea previamente necesario que el servidor público señalado acredite fehacientemente ante este Alto Tribunal que el Pleno del referido Supremo Tribunal Superior de Justicia del Estado así lo acordó y autorizó, pues –se insiste– dichas limitaciones o restricciones al ejercicio de la representación del Poder Judicial actor no se encuentran establecidas en la referida Constitución local, ordenamiento jurídico al que corresponde organizar los poderes en el Estado de Jalisco, con sujeción a las normas que sobre el particular se establecen en el artículo 116, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las que no se encuentran las aducidas por el Poder Legislativo demandado.

Como lo ha establecido ya esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la superioridad de la Constitución de cada Estado de la Federación sobre el resto de sus normas internas, tiene fundamento en los artículos 40, 41, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴ y, conforme a ellos, la Constitución de cada Estado de la República constituye un orden jurídico específico y superior al resto de las leyes y normas de cada entidad; de ahí que carezca de razón el Poder Legislativo demandado al pretender que lo dispuesto en una ley secundaria local, en la especie, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, en su artículo 34, fracción I, puede limitar o restringir lo establecido en la Constitución local.

Por lo anterior, este Alto Tribunal ha reconocido que los Congresos de las entidades federativas tienen libertad de configuración para establecer tanto el diseño de su órgano de control constitucional local, como los respectivos medios de control e impugnación que garanticen la superioridad constitucional en cada Estado.

Sirven de apoyo a las consideraciones anteriores las tesis de jurisprudencia P./J. 23/2012 (10a.) y P./J. 22/2012 (10a.), de este Tribunal Pleno, consultables bajo los rubros: **“CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. ES VÁLIDO ESTABLECER UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y UN SISTEMA DE MEDIOS PARA EXIGIR LA FORMA DE ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES Y LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO ESTATAL”, y “CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. SU ESTABLECIMIENTO EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DEBE OBSERVAR EL MARCO PREVISTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**.¹⁵

Así, contrariamente a lo aducido por el Poder Legislativo demandado, en el presente caso resulta incluso innecesario analizar el sentido y alcance que atribuye a los términos “*actos jurídicos y oficiales*”, a que se refiere el artículo 34, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, en relación con lo preceptuado por el artículo 56, segundo párrafo, de la Constitución local, pues aún en el supuesto de que se estimara que los “*actos judiciales*” a que se refiere no están comprendidos en aquéllas categorías (es decir, que no son una especie de los “*actos jurídicos y oficiales*”, a que se refiere dicha ley), tal resultado no podría desvirtuar la conclusión ya alcanzada de que lo dispuesto en el último precepto mencionado es suficiente para reconocer al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Jalisco su legitimación procesal para actuar en representación del Poder Judicial de esa entidad federativa, y particularmente para promover la presente controversia constitucional, condición que es independiente –como se adelantó– de lo establecido en el referido precepto de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

Con independencia de lo anterior, cabe señalar que en las controversias constitucionales 9/2004 y 25/2008, este Tribunal Pleno reconoció la legitimación procesal del Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Jalisco para representar al Poder Judicial de esa entidad federativa, con fundamento directo en el precitado artículo 34, fracción I, de su Ley Orgánica.

¹⁴ “Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

“Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: (...)”.

“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:
(...)”.

“Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

¹⁵ **“CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. ES VÁLIDO ESTABLECER UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y UN SISTEMA DE MEDIOS PARA EXIGIR LA FORMA DE ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES Y LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO ESTATAL.** La superioridad de la Constitución de cada Estado de la Federación sobre el resto de sus normas internas, tiene fundamento en los artículos 40, 41, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de modo que resulta válido establecer un tribunal y un sistema de medios para el control constitucional local, que tenga por finalidad controlar y exigir judicialmente la forma de organización de los Poderes estatales, en cuanto a su régimen interior y la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, en el ámbito del orden estatal, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal. [Décima Época. Registro: 2001870. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 23/2012 (10a.), Página 288.]” y **“CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. SU ESTABLECIMIENTO EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DEBE OBSERVAR EL MARCO PREVISTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**. La Constitución de cada Estado de la República constituye un orden jurídico específico y superior al resto de las leyes y normas de cada entidad; de ahí que los Congresos respectivos tienen libertad de configuración para establecer tanto el diseño de su órgano de control constitucional local, como los respectivos medios de control e impugnación que garanticen la superioridad constitucional en el Estado, sin que ello implique, por sí mismo, una afectación a la esfera de los Poderes Legislativo o Ejecutivo estatales, siempre que se observe, desde luego, el marco federal establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [Décima Época. Registro: 2001871. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 22/2012 (10a.). Página 288].”

CUARTO. Legitimación pasiva. Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Jalisco, el cual les fue reconocido así en el auto dictado por el Ministro instructor el veintinueve de agosto de dos mil doce.

a) Poder legislativo. Por el Poder Legislativo del Estado, comparecen los diputados Roberto Antonio Marrufo Torres, Mariana Fernández Ramírez y Verónica Rizo López, el primero en su carácter de Diputado Presidente y los dos últimos como Diputados Secretarios, todos integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco, titularidad que acreditan mediante las copias certificadas de los acuerdos legislativos 1672-LIX-12 y 1696-LIX-12, aprobados los días catorce de septiembre de dos mil doce y cuatro de octubre del mismo año, respectivamente, en que se designa la integración de la Mesa Directiva en funciones para el periodo de primero al treinta y uno de octubre de dos mil doce.¹⁶

Del artículo 35, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, se desprende que dentro de las funciones de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, se encuentra la de representar jurídicamente al Poder Legislativo de Jalisco, a través de su Presidente y dos secretarios, en todos los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte,¹⁷ por lo cual se concluye que quienes comparecieron en representación del Poder Legislativo del Estado de Jalisco cuentan con legitimación procesal para ello.

b) Poder Ejecutivo. Por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco comparece Emilio González Márquez, en su carácter de Gobernador del Estado de Jalisco, calidad que acreditó con las copias certificadas tanto del acta de sesión solemne verificada por el Congreso local el primero de marzo de dos mil siete, como de la publicación de la Declaratoria de Gobernador Electo, llevada a cabo en el Periódico Oficial de la Entidad "*El Estado de Jalisco*" el diecisiete de febrero de dos mil siete, de las que se desprende que se le declaró como Gobernador electo del Estado de Jalisco para el periodo comprendido del primero de marzo de dos mil siete al veintiocho de febrero de dos mil trece.¹⁸

Por su parte, el artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Jalisco dispone que: "El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denomina Gobernador del Estado", de donde se sigue que este funcionario cuenta con la representación del Poder Ejecutivo Local para acudir a este medio de control constitucional, de manera que si en el caso, quien suscribió la demanda fue precisamente el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, se concluye que éste cuenta con legitimación procesal activa para acudir a esta instancia.

Conforme a lo anterior, este Alto Tribunal considera que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Jalisco, cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les imputan, respectivamente, la emisión y promulgación de la norma general que se impugna y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen en su representación cuentan con facultades para ello.

QUINTO. Estudio de las causas de improcedencia. A continuación se analizan las causas de improcedencia hechas valer por las partes.

Falta de interés legítimo. El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco aduce, en síntesis, que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con lo dispuesto en el inciso h) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que el Poder Judicial actor carece de interés legítimo para reclamar por esta vía el procedimiento legislativo que da origen a la norma reclamada, toda vez que éste no participa de este procedimiento, por lo que no puede serle vulnerada competencia alguna en tanto carece siquiera de un principio de agravio derivado de dicho procedimiento legislativo.

En principio, resulta inatendible el planteamiento antes sintetizado, pues contrariamente a lo aducido, el Poder Judicial actor no reclama por esta vía el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 24035/LIX/12, mediante el cual se expidió la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, esto es, no plantea la existencia de irregularidades en dicho proceso que a su juicio trasciendan la validez de la norma, sino que impugna el referido ordenamiento jurídico, por considerar que su contenido vulnera en su perjuicio diversos principios constitucionales, y de ahí lo inatendible de su argumento.

¹⁶ Fojas 245 a 340 del expediente.

¹⁷ "Artículo 35. 1. Son atribuciones de la Mesa Directiva: ... V. Representar jurídicamente al Poder Legislativo del Estado, a través de su Presidente y dos secretarios, en todos los procedimientos jurisdiccionales en que éste sea parte, ejercitando de manera enunciativa más no limitativa todas las acciones, defensas y recursos necesarios en los juicios: civiles, penales, administrativos, mercantiles o electorales, así como los relativos a los medios de control constitucional en todas sus etapas procesales, rindiendo informes previos y justificados, incluyendo los recursos que señala la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la demás legislación aplicable en la materia, y con las más amplias facultades para pleitos y cobranzas para toda clase de bienes y asuntos e intereses de este Poder, en la defensa de sus derechos que la ley le confiere en el ámbito de sus atribuciones. La mesa directiva puede delegar dicha representación de forma general o especial..."

¹⁸ Fojas 191 a 243 del expediente.

Por otro lado, resulta infundado el argumento en cuanto a que por el hecho de que el Poder Judicial actor no participe en el procedimiento de creación de la leyes como la impugnada, signifique que carece del interés legítimo para combatirla en esta vía, pues conforme a lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, inciso h) de la Constitución Federal, el Poder Judicial actor –como ya se estableció en el considerando tercero de este fallo– dicho Poder tiene legitimación activa para impugnar la constitucionalidad de las disposiciones generales emitidas por el mismo Estado, y si en el presente asunto combate por su contenido la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, que en términos de su artículo 1o.¹⁹ tiene por objeto establecer los procesos de evaluación de control de confianza aplicables, entre otros servidores públicos, a los que integran la administración de justicia, esto es, los pertenecientes al Poder Judicial actor, y determina además que los procesos de evaluación de control de confianza tienen por objeto comprobar, entre otras cuestiones, que los referidos servidores públicos cumplen con el perfil y la probidad de ingreso, permanencia y promoción en la institución donde estén adscritos, así como que dichos procesos de evaluación serán obligatorios, es claro que el Poder Judicial actor, al que se encuentran adscritos los citados servidores públicos, cuenta con interés legítimo para demandar en la presente vía de control constitucional, en tanto que la ley impugnada incide claramente en su ámbito competencial.

Respecto al argumento de que en el caso no existe alguna afectación para el Poder Judicial actor derivado del procedimiento legislativo que culminó con la expedición y promulgación del Decreto 24035/LIX/12, mediante el cual se expidió la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, debe decirse que tal cuestión constituye precisamente la materia de fondo sobre la cual habrá de pronunciarse este Alto Tribunal, razón por la cual la causal de improcedencia así enfocada también debe desestimarse, por involucrar el estudio de fondo.

Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 92/99, visible en la página 710 del Tomo X, Septiembre de 1999, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo texto es el siguiente:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una Controversia Constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia y, si no se surte otro motivo de improcedencia, hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas”.

Por otra parte, si bien el Poder Legislativo demandado, al contestar la demanda, manifestó que en el caso se actualizan las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en el artículo 19, fracciones I, IV, VII y VIII, ésta última en relación con los numerales 1, y 45 y 20, fracciones II y III, de la Ley reglamentaria de la materia, de la lectura integral del escrito de contestación de la demanda se advierte que únicamente expresó manifestaciones tendentes a demostrar que en el presente asunto se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 1o., ambos de la Ley Reglamentaria, la cual fue desestimada en el considerando tercero de este fallo.

Así, ante la ausencia total de manifestaciones respecto a la actualización de las hipótesis contenidas en las referidas fracciones I, IV y VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria,²⁰ y dado que este Alto Tribunal no advierte queja deficiente que suplir por lo que a dichas causales se refiere, ni de oficio advierte algún otro motivo de improcedencia o sobreseimiento adicional a los ya desestimados, se procede a fijar la litis en el presente juicio.

¹⁹ “Artículo 1.º

1. Esta ley tiene por objeto establecer los procesos de evaluación de control de confianza aplicables a los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y a los servidores públicos de la administración de justicia y defensores de oficio.

2. Los procesos de evaluación de control de confianza tienen por objeto comprobar que los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y servidores públicos mencionados en el párrafo anterior, cumplen con el perfil y la probidad de ingreso, permanencia y promoción en la institución donde están adscritos, de conformidad con la legislación aplicable.

3. Los procesos de evaluación de control de confianza serán obligatorios, de conformidad con esta ley y los reglamentos que se expidan”.

²⁰ “Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

(...)

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley”.

SEXTO. Fijación de la litis. Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de la materia²¹ instauran la obligación para la Suprema Corte de Justicia que al dictar sentencia, examine en su conjunto los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, para así determinar con exactitud la causa de pedir y resolver la cuestión efectivamente planteada.

Sirve de sustento de lo anterior, por simple analogía, el criterio emitido por este Tribunal Pleno de rubro y texto siguientes:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN. La amplia suplencia de la queja deficiente que se contempla en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autoriza a la Suprema Corte a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierta, no sólo de los preceptos legales invocados, sino también de algunos datos que puedan desprenderse de la misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, en virtud de que, por la propia naturaleza de esta acción constitucional, se pretende que la Suprema Corte de Justicia pueda examinar la constitucionalidad de los actos impugnados superando, en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan”.²²

Ahora bien, de la demanda de controversia constitucional se desprende que el Poder Judicial del Estado de Jalisco impugna el Decreto número 24035/LIX/12, expedido y promulgado, respectivamente, por el Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, ambos también del Estado de Jalisco, por medio del cual se expidió la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, esencialmente, en cuanto a que en ésta se incluyó a los servidores públicos de la administración de justicia y, consecuentemente, se sujetó al Poder Judicial actor al espectro de obligatoriedad de dicho ordenamiento, a pesar de que los servidores públicos del Poder actor no forman parte de las instituciones de seguridad pública, lo que a su juicio contraviene los principios previstos en los artículos 16, 17, 21, 73, fracción XXIII, 116, fracción III, y 133 de la Constitución Federal, en perjuicio de su autonomía e independencia judiciales.

Atendiendo a lo anterior, este Alto Tribunal estima que la materia de la litis en la presente controversia constitucional sobre la cual habrá de pronunciarse, consiste en determinar si –como lo sostiene la actora– la inclusión de los servidores públicos de la administración de justicia en el régimen de evaluación y control de confianza contemplado en la ley combatida, así como la regulación que con motivo de ello se establece respecto al Poder Judicial actor, vulneran su ámbito de competencias, particularmente en cuanto hace a las garantías de autonomía e independencia judicial y, en consecuencia, si se transgrede el principio de división de poderes o si, por el contrario, dicha vulneración no se actualiza, en tanto que las normas generales combatidas encuentran justificación y sustento en los artículos 109, 113 y demás relativos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos contemplado en el Título IV de la Constitución Federal, como lo argumentan sustancialmente los Poderes demandados en sus respectivas contestaciones.

Lo anterior –como ya se dijo– tomando en cuenta lo dispuesto en los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de la materia, que posibilitan el análisis conjunto de los razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, así como suplir la deficiencia de la demanda.

SÉPTIMO. Estudio de fondo. Previamente al estudio de los argumentos hechos valer por las partes y tomando en cuenta la materia de la litis en este asunto, se estima necesario conocer el contenido y origen de la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios que en esta vía se impugna, por cuanto hace a las disposiciones que inciden en el ámbito de competencia del Poder Judicial actor, las cuales son del tenor literal siguiente:

“Artículo 1.

1. Esta ley tiene por objeto establecer los procesos de evaluación de control de confianza aplicables a los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y a los servidores públicos de la administración de justicia y defensores de oficio.

²¹ “Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada”.

“Artículo 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios”.

²² Novena Época. Tesis: P./J. 79/98, Registro: 195031, Instancia: Pleno, Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Diciembre de 1998, Materia(s): Constitucional, Página 824.

2. Los procesos de evaluación de control de confianza tienen por objeto comprobar que los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y servidores públicos mencionados en el párrafo anterior, cumplen con el perfil y la probidad de ingreso, permanencia y promoción en la institución donde están adscritos, de conformidad con la legislación aplicable.

3. Los procesos de evaluación de control de confianza serán obligatorios, de conformidad con esta ley y los reglamentos que se expidan”.

“Artículo 2.

1. Los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y los servidores públicos mencionados en el artículo 1o. deberán observar en todo momento los principios de legalidad, eficacia, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad y respeto a los derechos humanos”.

“Artículo 3.

1. Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

I. (...)

II. En el Poder Judicial:

- a) El Supremo Tribunal de Justicia;**
- b) El Consejo de la Judicatura;**
- c) El Tribunal Administrativo del Estado de Jalisco;**
- d) El Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, y**
- e) El Instituto de Justicia Alternativa.**

(...)”.

“Artículo 4.

1. Los procesos de evaluación de control de confianza deberán observar los criterios expedidos por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación.

2. El Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza y las Unidades de Control de Confianza previstas en esta ley, deberán estar acreditados por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación”.

“Artículo 5.

1. Los procesos de evaluación de control de confianza serán:

- a) Nuevo ingreso;**
- b) Permanencia;**
- c) Promoción, y**
- d) Reevaluaciones, por una sola ocasión”.**

“Artículo 6.

1. Los reglamentos de la ley establecerán las dependencias y organismos que aplicarán los exámenes a que se refiere la presente ley, así como sus características, términos, modalidades y plazos de aplicación, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

“Artículo 7.

1. El Poder Judicial del Estado de Jalisco establecerá su Unidad de Control de Confianza de acuerdo con las bases que señala la presente ley y el reglamento que al efecto expida. Podrá auxiliarse, para los exámenes y evaluaciones, del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, así como de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, previo acuerdo suscrito entre ambos poderes”.

“Artículo 8.

1. El Congreso del Estado y el Consejo de la Judicatura, respectivamente, en el proceso de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial deberán realizar la evaluación de control de confianza a los aspirantes, para lo cual se deberán auxiliar del Centro Estatal de Evaluación y de Control de Confianza, de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, así como de la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial, según corresponda”.

“Artículo 10.

1. Los exámenes que se apliquen a los aspirantes y a los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública, servidores públicos mencionados en el artículo 1o. de esta ley, para su ingreso, permanencia y promoción, deberán evaluar al menos:

I. En su caso, la edad, perfil físico, médico y de personalidad;

II. Que en el desarrollo patrimonial sea justificado, en el que los egresos guarden adecuada proporción con los ingresos;

III. La ausencia de alcoholismo y uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes o similares sin fines terapéuticos;

IV. Notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso y no estar suspendido o inhabilitado en el servicio público, y

V. La ausencia de vínculos con organizaciones delictivas.

En el caso de la permanencia no será aplicable la sujeción a proceso penal.

2. Los exámenes de evaluación, una vez calificados, deberán ser ponderados en conjunto a efecto de comprobar la confianza, excepto el examen toxicológico que se presentará y calificará por separado, conforme a la Ley General del Sistema de Seguridad Pública.

3. El resultado positivo sin causa legal justificada, en el examen toxicológico, será motivo suficiente para su separación, en los términos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, conforme a la Ley General del Sistema de Seguridad Pública”.

“Artículo 11.

1. La ponderación de los exámenes mencionados en el artículo anterior será de la siguiente manera:

I. En el caso de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, considerando los criterios que establezca el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, y

II. En el caso de los integrantes del Poder Judicial y defensores de oficio, se estará a los criterios que determine su propia Unidad de Control de Confianza, de conformidad con la Ley General del Sistema de Seguridad Pública”.

“Artículo 12.

1. Los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y los servicios (sic) públicos deben ser citados a la práctica de los exámenes respectivos por medios indubitables. En caso de que éstos no se presenten sin causa justificada, se nieguen a la práctica de los exámenes o impidan la correcta aplicación de los mismos, se les tendrá por no aprobados y se procederá a su separación en los términos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

En el caso de los servidores públicos de la administración de justicia y defensores de oficio, se procederá a separarlos, en los términos de sus disposiciones aplicables”.

“Artículo 13.

1. Los exámenes de las evaluaciones de control de confianza serán considerados documentos públicos con carácter de reservados. Dichos documentos deberán ser sellados y firmados por el servidor público que los autorice.

2. Los resultados de los procesos de evaluación serán confidenciales y reservados para efectos de la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, excepto aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales”.

“Artículo 14.

1. La evaluación de control de confianza se aplicará, cuando menos, cada dos años y se realizará con el apoyo de las unidades administrativas, órganos y organismos competentes.

(...)”.

“Artículo 15.

1. En el momento en que la dependencia a la cual esté adscrito el servidor público tenga conocimiento de que éste obtuvo un resultado de no apto en la evaluación de control de confianza, iniciará el procedimiento de separación del mismo, de conformidad con la legislación aplicable.

(...)

2. Cuando el resultado de no apto sea en el examen médico a consecuencia de la función que viene desempeñando, se buscará en primer lugar la reubicación del servidor público, y si no fuera posible, se dictaminará la incapacidad parcial o permanente de conformidad con las leyes aplicables.

(...)”.

“Artículo 17.

1. El Gobierno del Estado, a través de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal de Seguridad Pública, contará con una unidad denominada Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, encargada de:

(...)

II. Coordinar los procesos de evaluación que se realicen a los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y servidores públicos para comprobar el cumplimiento de los perfiles médico, ético y de personalidad necesarios para realizar sus funciones;

III. Informar al titular del Poder Ejecutivo, o a quien corresponda, los resultados de las evaluaciones que se practiquen;

IV. Vigilar que en los procesos de evaluación se observen los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad;

V. Establecer una base de datos que contenga los resultados de las evaluaciones por cada una de las personas que se hayan sometido a las mismas;

VI. Coordinar sus actividades con otras unidades u órganos que realicen funciones de supervisión, formación, capacitación, control y evaluación;

(...)

VIII. Vigilar que en los procesos de evaluación se tomen en cuenta la relación de quejas y todos los antecedentes de los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y servidores públicos;

IX. En su caso, dirigir, aplicar y calificar los exámenes a los que hace referencia la presente ley, a excepción de los realizados a los aspirantes o elementos integrantes de la Procuraduría General de Justicia del Estado;

XI. Apoyar al Poder Judicial, al Poder Legislativo y a los ayuntamientos en los procesos de control de confianza que realicen a sus servidores públicos, previo acuerdo respectivo.

(...)”.

“Artículo 18.

1. El titular y demás personal del centro y de las unidades de control de confianza deberán aprobar, previo a su nombramiento, las evaluaciones a que se refiere esta ley, y no deberán haber pertenecido a la carrera policial, ministerial, judicial o defensoría de oficio”.

“Artículo 19.

1. Serán motivo grave de sanción y, en su caso, de separación:

I. La negativa de presentar los exámenes y evaluaciones a que se refiere la presente ley;

II. La inasistencia a presentar los exámenes y evaluaciones a que se refiere la presente ley sin causa justificada, e

III. Impedir la correcta aplicación de los exámenes y evaluaciones a que se refiere la presente ley”.

“Artículo 20.

1. Las sanciones a las conductas a que se refiere el artículo anterior serán, previo procedimiento de acuerdo con la legislación aplicable, las siguientes:

I. Destitución, cese o separación, y

II. Juicio político para aquellos servidores que sean sujetos de este procedimiento.

2. el (sic) responsable de aplicar los exámenes dará cuenta al titular para que inicie los procedimientos correspondientes de acuerdo con la normatividad aplicable”.

TRANSITORIOS

PRIMERO. La presente ley entrará en vigor a los treinta días siguientes a su publicación en el periódico oficial El Estado de Jalisco.

(...)

TERCERO. El Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y los ayuntamientos deberán establecer sus organismos de control de confianza, o firmar los convenios respectivos, según sea el caso, dentro de los sesenta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

CUARTO. El Congreso del Estado, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberá establecer en las convocatorias para el nombramiento de magistrados del Poder Judicial, consejeros de la Judicatura, así como para el titular del Instituto de Justicia Alternativa, el requisito de que a los aspirantes se les aplicará la evaluación de control de confianza.

(...)

SÉPTIMO. Se autoriza al Poder Ejecutivo, por conducto de las secretarías de Finanzas y de Administración, a realizar las modificaciones y adecuaciones presupuestales y administrativas necesarias para el debido cumplimiento del presente decreto, de lo cual deberá informar al Congreso del Estado oportunamente”.

Del proceso legislativo que culminó con la expedición y publicación del Decreto impugnado son de destacarse, para los efectos del presente asunto, los pronunciamientos contenidos en la exposición de motivos de la “Iniciativa de Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios”, presentada por el Gobernador del Estado de Jalisco ante el Congreso de la misma entidad federativa, el veinticinco de marzo de dos mil nueve, así como las consideraciones expresadas en el Dictamen de Decreto que crea la referida Ley, emitido el veinticinco de julio de dos mil once, por las Comisiones de Justicia y de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, Seguridad Pública y Protección Civil, de la Cámara de Diputados del mencionado órgano legislativo, las cuales –en lo que aquí interesa–, se transcriben a continuación.²³

²³ La iniciativa del Titular del Poder Ejecutivo y el dictamen que se indican fueron acompañados por el Poder Legislativo demandado a su escrito de contestación de demanda y obran a fojas 341 a 379 de autos.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"II. ...la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado en su artículo 22, señala que es facultad de su Titular la conservación y mantenimiento del orden, la tranquilidad y seguridad pública en el Estado, la prevención social contra la delincuencia, la prevención del delito y de las infracciones penales, así como el tratamiento de los individuos que se encuentren privados de su libertad en los establecimientos penitenciarios del Estado.--- III. Con fecha 2 de enero de 2009 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mediante la cual se crea, entre otras, el Consejo Nacional de Certificación y Acreditación, al cual le corresponde verificar que los centros de evaluación y control de confianza de la federación, Estados y Distrito Federal, realizan sus funciones de conformidad con las normas técnicas y estándares mínimos en materia de evaluación y control de confianza de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública.--- IV. Esta administración pública, consciente de que la sociedad jalisciense percibe que la lentitud, inequidad, corrupción e impunidad son el denominador común cuando de seguridad pública se trata, lo que genera desconfianza en las instituciones y debilita su consolidación, se une a las reformas constitucionales en materia de seguridad y a la necesidad nacional de implementar acciones concretas encaminadas a desarrollar un proceso permanente para la profesionalización de los miembros de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia del Estado, creando una ley enfocada básicamente a atender las etapas de reclutamiento, selección, evaluación, permanencia, promoción y remoción de los cuerpos de seguridad, tendientes a cumplir con los objetivos de la evaluación y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.---V. Es por ello, que se somete a consideración de ese Poder Legislativo la expedición de una Ley de Control de Confianza para el Estado de Jalisco y sus Municipios, en la que se establecen las bases a través de las cuales los servidores públicos que participan en la seguridad pública, defensoría de oficio, así como en la procuración y administración de justicia, deberán someterse y aprobar los procesos de evaluación de control de confianza y de desempeño, los cuales serán iniciales, permanentes, periódicos y obligatorios.--- VI. Con la creación de esta ley se someterán a los servidores públicos mencionados en el punto anterior, a un proceso de certificación con la finalidad de garantizar que el personal que ingrese o colabore en las instituciones públicas cubra el perfil requerido en los aspectos patrimoniales y de entorno social, psicométrico, psicológico, poligráfico y los demás que se consideren necesarios, a fin de tener la certeza de que cuentan con las habilidades y destreza necesarias para el cargo que desempeñan, lo cual les permitirá realizar con efectividad sus funciones, y con esto poder dar respuesta a la inseguridad por la que atraviesa nuestro Estado.--- (...).--- VIII. El Supremo Tribunal de Justicia, el Consejo de la Judicatura y el Instituto de Justicia Alternativa establecerán su unidad de control de confianza, éstos podrán auxiliarse, para los exámenes de evaluaciones, del Centro Estatal de Control de Confianza. Con esto se pretende que cada dependencia sea la encargada de la evaluación de su propio personal, respetando la independencia del Poder Judicial. Lo anterior con motivo de los acuerdos de la Gran Alianza por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.--- IX. Una de las principales preocupaciones para la creación de esta ley es lograr desmembrar a las instituciones públicas de personal no apto o que no cumpla con las características requeridas para su cargo, es por esto que los miembros de los cuerpos de seguridad pública que señala la ley que resulten no aptos en los procesos de evaluación, deberán ser dados de baja, previo desahogo del procedimiento que establece la Ley del Sistema de Seguridad Pública".

DICTAMEN

"Consideraciones--- 1. Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 fracción I de la Constitución Política del Estado de Jalisco, es facultad del Congreso del Estado legislar en todas las ramas del orden interior del Estado, expedir leyes y ejecutar actos sobre materias que le son propias.(...).--- 3. Ahora bien, por lo que ve a la iniciativa de ley, tras realizar un estudio y análisis de la iniciativa en comento, las comisiones dictaminadoras compartimos en lo sustancial la misma.--- a) En primer término resulta necesario advertir que a la iniciativa que ahora se estudia en conjunto

por las comisiones a las cuales les toca decidir creemos necesaria la modificación de alguno de los artículos para reflejar en la misma algunas de las generalidades que establece la Ley General del sistema nacional de Seguridad Pública, la cual es rectora de la presente ley a dictaminar por quienes integramos la presente comisión.--- b) ...resulta necesario señalar cuál es el objeto que tiene la presente ley para establecer los procesos de evaluación a efecto de que no resulte necesario el aprobar necesariamente todos y cada uno de los exámenes aplicados, ya que así se estaría de forma radical pre-juzgando a los servidores públicos a los que se les aplicara la presente ley y en su caso, soslayando las garantías a la que cada servidor tiene derecho de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.---Es por lo que se hace necesario que los servidores públicos comprueben que cumplan con los perfiles debidamente establecidos para cada una de las funciones en las cuales se incorporaran y se compruebe la probidad para dichos cargos en base a las disposiciones aplicables que rijan las instituciones a las que regulen en cada caso las disposiciones aplicables (sic), sin que esto sea impedimento para que se sometan a los procesos de evaluación y a los reglamentos que por este efecto se expidan.--- c) ...se hace patente señalar que en el artículo primero se refiere qué tipo de funcionarios públicos y de qué ramas se someterán a dichos procesos de control de confianza, por lo que se hace necesario señalar en dicho artículo cuáles son los principios que deberán de observarse en la aplicación de los procesos de control a que la presente ley se refiere.--- d) (...)--- e) En el artículo 4 se establecen los procesos de evaluación de control de confianza y del desempeño haciéndose constar entre otros en exámenes médicos psicométricos, psicológicos, toxicológicos poligráficos, conocimiento de sus funciones y los demás que así se consideren.--- Sin embargo, quienes integramos las Comisiones de estudio y cuenta estimamos necesario establecer en dicho dispositivo, que los procesos de evaluación de control de confianza deberán de observar como prioridad los criterios expedidos por el Centro Nacional de Confianza, y los que se reglamenten en el Centro Estatal de Evaluación.--- De igual forma se deberá de establecer que todos y cada uno de los centros que se establezcan dentro del presente estado, deberán de contar como requisito para su funcionamiento con el aval y acreditación del Centro Nacional de Certificación y Acreditación, lo anterior para asegurar y contar con la certeza de que se estarán persiguiendo los objetivos y se tengan actualizadas las normas y parámetros que dicho Centro Nacional establezca para garantizar al servidor público transparencia en los procesos de evaluación a los que sean sometidos.--- f) En el capítulo II que hace referencia a los exámenes que se practicarán en el proceso de control de confianza de forma de evaluación, características, periodicidad entre otros requisitos.--- Pero resulta necesario señalar que para mayor eficacia de dicho capítulo resulta necesario resaltar, las características a evaluar según el perfil requerido para cada área en la que se encuentren los servidores públicos, toda vez que resulta un hecho notorio que no todos los que se someterán a la presente ley deberán de acreditar los mismos exámenes por razón de nivel y adscripción en los centros de seguridad, o en diversas ramas de procuración o administración de justicia en la que se encuentren inmersos.--- (...)--- g) En el capítulo IV correspondiente a las sanciones se señalan cuáles son las causas y responsabilidades de la ausencia sin justificación a presentar los exámenes y las sanciones a las que se harán acreedores dichos funcionarios.--- Sin embargo cabe hacer mención que resulta necesario por estas Comisiones Dictaminadoras realizar modificaciones en cuanto a las sanciones de separación inmediata de los funcionarios públicos, ya que independientemente de la aprobación o no de los procesos de evaluación resulta necesario respetar las garantías contempladas en nuestra carta magna, y de igual forma, para que le sean aplicados los procedimientos correspondientes, para garantizar sobre todo su derecho de audiencia y defensa.--- De igual forma resulta necesario señalar qué sanciones se le deberán aplicar al funcionario que incurra responsabilidad (sic) y que se encuentre fuera de los parámetros que para estos casos establezcan los centros correspondientes, y de igual forma sancionar la violación a la confidencialidad de la información reservada de los procesos de evaluación, con el objeto de que los

mismos no puedan ser utilizados con fines de persecución o de cualquier otra índole.-
-- (...) 4. (...) C. De la procedencia. Que una vez estudiados los puntos que integran las iniciativas que nos trata, los integrantes de estas comisiones dictaminadoras, analizamos y concluimos que coincidimos en que sí es necesaria la creación de la figura de 'Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios', que encuentra su origen en la Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública, para establecer en nuestro Estado las bases que reglamenten esta novedosa figura; por lo que (...) DECLARAMOS PROCEDENTES las iniciativas de estudio presentadas...".

Ahora bien, de los preceptos antes transcritos de la Ley impugnada se advierte que ésta tiene por objeto establecer los *procesos de evaluación de control de confianza* aplicables a tres clases diversas de servidores públicos (art. 1, numeral 1):

- a) Los **"mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública"**, debiendo entenderse como tales —en términos de los artículos 3o., fracciones XI y XII, 5o. y 27 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco²⁴— a los integrantes de las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y peritos del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, encargadas de la seguridad pública a nivel estatal y municipal, a quienes se les atribuya ese carácter mediante nombramiento²⁵, instrumento jurídico equivalente expedido por autoridad competente o realicen funciones de operadores o supervisores en los centros de comunicación o cabinas de radio de las instituciones de seguridad pública o lleven a cabo funciones operativas en las áreas de investigación, prevención y reacción, y sus mandos.
- b) **Los servidores públicos de la administración de justicia, y**
- c) **Los defensores de oficio**, quienes prestan sus servicios en el organismo denominado Procuraduría Social, dependiente del Poder Ejecutivo del Estado, en términos del artículo 54 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.²⁶

Por lo que hace a los servidores públicos a que se refiere el inciso b), cuya inclusión en la Ley impugnada constituye la materia sobre la que habrá de pronunciarse este Alto Tribunal, es de precisar que si bien es cierto que conforme a lo dispuesto en los artículos 17, segundo párrafo, de la Constitución Federal y 52 de la

²⁴ "Artículo 3o. Para los efectos de esta ley, se debe entender por:

(...)

XI. Elementos operativos: los integrantes de las instituciones de seguridad pública, procuración de justicia y peritos del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, a quienes se les atribuya ese carácter mediante nombramiento, instrumento jurídico equivalente expedido por autoridad competente o realicen funciones de operadores o supervisores en los centros de comunicación o cabinas de radio de las instituciones de seguridad pública o lleven a cabo funciones operativas en las áreas previstas por el artículo 5.º de esta ley;

XII. Instituciones de seguridad pública: instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y peritos del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, encargadas de la seguridad pública a nivel estatal y municipal;

(...)"

"Artículo 5o. Para el mejor cumplimiento de los objetivos de las instituciones policiales, éstas desarrollarán cuando menos las siguientes unidades operativas:

I. Investigación, que será la encargada de la investigación, sistemas de obtención de información, clasificación de la misma, así como su registro y evaluación, en los términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

II. Prevención, que será la encargada de coordinar a sus integrantes para prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción, así como dar apoyo a las autoridades ministeriales y judiciales en el cumplimiento de sus funciones, y

III. Reacción, que será la encargada de garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos.

Para efectos del cumplimiento del presente artículo, las instituciones de seguridad pública podrán participar y acceder al sistema establecido en el título séptimo de la presente ley, de conformidad con lo señalado por el Reglamento.

Lo anterior, sin perjuicio de las unidades que en materia de investigación científica establezcan las instituciones de seguridad pública en el ámbito de sus respectivas competencias, las cuales tendrán como función principal la búsqueda, preservación y obtención de indicios y pruebas en general, en los términos de esta ley.

La unidad correspondiente de la Secretaría o la Procuraduría respectivamente, utilizará los métodos de investigación que garanticen la recopilación técnica y científica de evidencias de los actos dirigidos contra la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de los sistemas, redes y datos informáticos, y para tal fin los particulares, prestadores de servicios de información y en general todas aquellas personas físicas o morales de carácter privado que procesen, traten o tengan en su poder bases de datos personales de terceros, estarán obligados a otorgar o transferir la información en los términos que se les solicite, para el caso concreto de la investigación".

"Artículo 27. Se consideran como elementos operativos los integrantes de las instituciones de seguridad pública, procuración de justicia y peritos del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, a quienes se les atribuya ese carácter mediante nombramiento, instrumento jurídico equivalente expedido por autoridad competente o realicen funciones de operadores o supervisores en los centros de comunicación o cabinas de radio de las instituciones de seguridad pública o lleven a cabo funciones operativas en las áreas previstas por el artículo 5.º de esta ley. (...)"

²⁵ Entendido como: "...el acto condición, también definido como acto administrativo condicionado, que no se considera como contrato de trabajo ni un acto expedido con fundamento en las leyes que rigen la relación laboral del Estado con sus empleados servidores públicos, en virtud de la excepción constitucional establecida en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, que establece que los grupos ahí señalados se rigen por sus propias leyes", en términos de la fracción XXIII del artículo 3º de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

²⁶ "Artículo 54. La defensa de los intereses sociales y familiares, así como la institución de la defensoría de oficio en los ramos penal y familiar, estará a cargo de un organismo denominado Procuraduría Social, el cual dependerá del Poder Ejecutivo del Estado y cuyo titular será designado por éste, conforme a la ley de la materia".

Constitución Política del Estado de Jalisco²⁷ la expresión literal que emplea el artículo 1, numeral 1, de dicho ordenamiento, cuando se refiere genéricamente a “*los servidores públicos de la administración de justicia*”, debiera entenderse en el sentido de que los procesos de evaluación que se establecen en dicha Ley son aplicables, en general, a todos los servidores públicos que sirvan en los tribunales del Estado de Jalisco, pues es en éstos en los que –entre otros tribunales federales y locales– recae la función de administrar justicia en el ámbito de su competencia, también es cierto que al establecerse en el artículo 3o. de la propia Ley cuáles son las autoridades competentes para aplicarla, únicamente se otorga competencia al Poder Judicial del Estado de Jalisco, lo que aunado a lo dispuesto en el restante articulado del ordenamiento combatido antes reproducido, en el que sólo se hace referencia al Poder Judicial local (artículos 7o., 8o., 11 y 17, así como tercero y cuarto transitorios) permite concluir a este Alto Tribunal que los servidores públicos de la administración de justicia a que se refiere el artículo 1o., numeral 1, corresponden únicamente a aquellos que se desempeñan en el Poder Judicial local y no así en tribunales diversos, como el Tribunal de Arbitraje y Escalafón previsto en el artículo 72 de la Constitución local.

Además, deben entenderse excluidos también del régimen de la Ley impugnada a los jurados populares, pues aunque en ellos se deposita también el Poder Judicial del Estado, sus miembros no tienen el carácter de servidores públicos, ya que se integran por ciudadanos, designados mediante el sistema de insaculación, como se desprende de los artículos 64, párrafo sexto, de la Constitución local y 125 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.²⁸

Así, conforme a lo antes expuesto, debe entenderse que en términos de la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, los procesos de evaluación de control de confianza que prevé son aplicables, con la salvedad antes anotada, a los servidores públicos adscritos a los diversos órganos que integran el Poder Judicial del Estado de Jalisco, incluyendo a quienes se encuentran adscritos al Consejo de la Judicatura del Estado –órgano clave para la determinación interna del Poder Judicial, su organización y aun para la vigilancia y disciplina de los jueces– y al Instituto de Justicia Alternativa del Estado, toda vez que ambos órganos forman parte de la organización del Poder Judicial –aunque técnicamente no tienen una función jurisdiccional– y a los que expresamente se les faculta para aplicar el ordenamiento aquí impugnado, como se desprende de lo dispuesto en su artículo 3o., fracción II, incisos b) y e), y se corrobora con lo establecido en el artículo transitorio cuarto del Decreto por el que se expide la Ley impugnada, conforme al cual, el Congreso del Estado deberá establecer en las convocatorias para el nombramiento de consejeros de la Judicatura, así como para el titular del Instituto de Justicia Alternativa, entre otros, el requisito de que a los aspirantes se les aplicará la evaluación de control de confianza.

En otro aspecto, sobresale de la Ley impugnada la circunstancia de que para las tres clases de servidores públicos antes referidas se establecen diversas condiciones relativas al *ingreso, permanencia y promoción* en la institución donde están adscritos, aplicables a todos ellos, al establecer que:

- a) Los procesos de evaluación de control de confianza tienen por objeto comprobar que, entre otros, los servidores públicos de la administración de justicia “cumplen con el perfil y la probidad de ingreso, permanencia y promoción en la institución donde están adscritos, de conformidad con la legislación aplicable”. (art. 1, numeral 2).
- b) Dichos procesos de evaluación comprenden los relativos a: “*nuevo ingreso; permanencia; promoción, y reevaluaciones, por una sola ocasión*” (art. 5o.).
- c) Para el ingreso, la permanencia y la promoción de los servidores públicos señalados se deberá evaluar, al menos (art. 10):
 - En su caso, la edad, perfil físico, médico y de personalidad;
 - Que en el desarrollo patrimonial sea justificado, en el que los egresos guarden adecuada proporción con los ingresos;
 - La ausencia de alcoholismo y uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes o similares sin fines terapéuticos;

²⁷ Constitución Federal: “Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. (...)”.

Constitución del Estado de Jalisco: “Artículo 52. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, los cuales deberán emitir sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales”.

²⁸ “Artículo 125.- El Jurado se integrará por siete ciudadanos electos mediante un sistema de insaculación por el Pleno del Consejo General, sujeto a las siguientes bases: (...)”.

- Notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso (salvo en el caso de la permanencia) y no estar suspendido o inhabilitado en el servicio público, y
- La ausencia de vínculos con organizaciones delictivas.

Lo anterior, en la inteligencia de que los procesos de evaluación son obligatorios, de conformidad con la propia ley y los reglamentos que se expidan” (art. 1, numeral 3), y se aplicarán, cuando menos cada dos años, a los servidores públicos de la administración de justicia, entre otros (art. 14.1).

Constituyen también una condición inherente a la permanencia de todos los servidores públicos referidos los diversos supuestos que se establecen en la Ley impugnada, conforme a los cuales podrán ser **separados** del cargo que desempeñan, a saber (artículos 12, 19 y 20):

- a) Cuando habiendo sido citados a la práctica de los exámenes respectivos, por medios indubitables, los servidores públicos no se presenten, sin causa justificada, se nieguen a presentar los exámenes y evaluaciones, o bien, impidan su correcta aplicación.

En el caso de los servidores públicos de la administración de justicia, entre otros, la separación se hará, *previo procedimiento*, en los términos de sus disposiciones y legislación aplicables.

- b) Cuando habiéndose sometido a los exámenes y evaluaciones y en la evaluación de control de confianza obtengan un resultado de “no apto” (art. 15, numeral 1).

Lo anterior, salvo en el caso de que el resultado de no apto sea en el examen médico, a consecuencia de la función que viene desempeñando, en el que se buscará, en primer lugar, la reubicación del servidor público y si no fuera posible, se dictaminará la incapacidad parcial o permanente, de conformidad con las leyes aplicables (art. 15, párrafo 2), y

- c) Cuando en el examen toxicológico se dé un resultado positivo, sin causa legal justificada, circunstancia que será motivo suficiente para la separación del servidor público, en los términos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, conforme a la Ley General del Sistema de Seguridad Pública (art. 10, numerales 2 y 3).

Asimismo, considerando el objeto de la Ley impugnada y, particularmente, el objeto de los procesos de evaluación de control de confianza, se estima que entre las condiciones inherentes al ingreso, permanencia y promoción de los servidores públicos de la administración de justicia quedan comprendidas también aquellas relativas al *cómo* y *cuándo* determinados órganos estatales o federales deben intervenir en dichos procesos, esto es, en concreto, las condiciones que deben verificarse para la debida realización de los diversos exámenes precisados en la Ley impugnada, así como para su calificación y ponderación de los resultados y la consecuente sustanciación, en su caso, de los procedimientos tendentes a separar del cargo a quienes se ubiquen en alguno de los supuestos que se han precisado, entre otras. Dichas condiciones inciden claramente en el ingreso y permanencia de los servidores públicos ya mencionados del Poder Judicial local y se desprenden de las facultades, deberes y obligaciones que la Ley impugnada le otorga o impone como órgano competente para aplicarla, y que consisten en lo siguiente:

1. Establecer su “*Unidad de Control de Confianza*”, de acuerdo con el reglamento que al efecto expida **y las bases que señala la propia Ley (art. 7o.)**.

Entre estas últimas, son de destacarse las siguientes:

- Los procesos de evaluación de control de confianza deberán observar los criterios expedidos por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación (art. 4.1).
- Las Unidades de Control de Confianza deberán estar acreditadas por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación (art. 4, numeral 2);
- El titular y demás personal de las Unidades de Control de Confianza deberán aprobar, previo a su nombramiento, las evaluaciones a que se refiere la propia Ley, y no deberán haber pertenecido a la carrera policial, ministerial, judicial o defensoría de oficio (art. 18).
- Las Unidades señaladas determinarán, de conformidad con la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, los criterios a los que deberá estarse para la ponderación de los exámenes de evaluación (art.11, numeral 1, fracción II).
- Los exámenes de evaluación, una vez calificados, deberán ser ponderados en conjunto, a efecto de comprobar la confianza, excepto el examen toxicológico que se presentará y calificará por separado, conforme a la Ley General del Sistema de Seguridad Pública (art. 10, numeral 2).

- En su caso, una vez concluido el proceso de certificación, las Unidades de Control de Confianza deberán expedir el certificado correspondiente al que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, siempre que se hayan acreditado las evaluaciones correspondientes y se haya verificado el cumplimiento de los objetivos previstos en dicha Ley General (art. 16).
- Las Unidades de que se trata deberán ser establecidas por el Poder Judicial local, sin perjuicio de sus facultades constitucionales, dentro de los sesenta días siguientes a la entrada en vigor del Decreto impugnado (art. Tercero transitorio del Decreto impugnado).
- 2. Iniciar, en su caso, *“de conformidad con la legislación aplicable”*, el procedimiento de separación del servidor público de que se trate, cuando se actualice alguno de los supuestos previstos al efecto, lo que la dependencia a la cual esté adscrito deberá hacer, desde el momento en que tenga conocimiento de esa circunstancia (art. 15, numeral 1, y 12).

En este contexto, se establece también que el Congreso del Estado y el Consejo de la Judicatura, respectivamente, en el proceso de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial deberán realizar la evaluación de control de confianza a los aspirantes, para lo cual se deberán auxiliar del Centro Estatal de Evaluación y de Control de Confianza, de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, así como de la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial, según corresponda (art. 8.1.).

Por otra parte, si bien es cierto que en la Ley impugnada se establece que para los exámenes y evaluaciones, las Unidades de Control de Confianza *“podrán”* auxiliarse del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, así como de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, previo acuerdo suscrito entre ambos poderes (arts. 7o. y 17, numeral 1, fracción XI), también lo es que la propia Ley otorga al mencionado Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza —el cual pertenece al Gobierno del Estado, a través de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal de Seguridad Pública—, entre otras, las siguientes atribuciones (art. 17, numeral 1):

- Coordinar los procesos de evaluación de control de confianza que se realicen a los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y servidores públicos a fin de comprobar la conservación de los requisitos de ingreso, permanencia y promoción a que se refiere, entre otras, la propia Ley (fracción I);
- Coordinar los procesos de evaluación que se realicen a los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y servidores públicos para comprobar el cumplimiento de los perfiles médico, ético y de personalidad necesarios para realizar sus funciones (fracción II);
- Informar al titular del Poder Ejecutivo, o a quien corresponda, los resultados de las evaluaciones que se practiquen (fracción III);
- Vigilar que en los procesos de evaluación se observen los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad (fracción IV);
- Establecer una base de datos que contenga los resultados de las evaluaciones por cada una de las personas que se hayan sometido a las mismas (fracción V);
- Coordinar sus actividades con otras unidades u órganos que realicen funciones de supervisión, formación, capacitación, control y evaluación (fracción VI);
- Vigilar que en los procesos de evaluación se tomen en cuenta la relación de quejas y todos los antecedentes de, entre otros, los servidores públicos a que se refiere la ley (fracción VIII);
- En su caso, dirigir, aplicar y calificar los exámenes a los que hace referencia la ley, a excepción de los realizados a los aspirantes o elementos integrantes de la Procuraduría General de Justicia del Estado (fracción IX), y
- Ser el enlace con el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, en materia de acreditación y control de confianza (fracción X).

En otras palabras, la Ley impugnada determina, por un lado, la posibilidad de que, previo acuerdo entre los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado de Jalisco, éste último Poder *se auxilie* del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, para los exámenes y evaluaciones previstas en la Ley; pero, por otro, otorga atribuciones a este último, cuyo contenido se configura mediante el empleo en el referido texto normativo de términos de carácter genérico, que aluden a *“los procesos de evaluación de control de confianza”*, *“los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y servidores públicos”*, *“los procesos de evaluación”*, *“los resultados de las evaluaciones”*, *“los servidores públicos a que se refiere la ley”*, *“los exámenes a los que hace referencia la ley”*, etc., lo que significa que, ante la ausencia de una distinción normativa que excluya al Poder Judicial local del ámbito de aplicación de dichas atribuciones, se pueden entender referidos literalmente no sólo a los procesos de evaluación de control de confianza aplicables a los miembros de las instituciones de seguridad pública que se mencionan, sino también a los procesos que son aplicables a los demás servidores públicos a que se refiere la ley (servidores públicos de la administración de justicia y defensores de oficio).

En este sentido, destaca que cuando el legislador quiso excluir a determinado órgano del ámbito de aplicación de las atribuciones otorgadas al Centro Estatal de mención lo hizo de manera expresa, como se advierte, por ejemplo, en la fracción IX, cuando se precisa que la atribución genérica ahí prevista, consistente en dirigir, aplicar y calificar, en su caso, *los exámenes a los que hace referencia la ley* no comprende los realizados a los aspirantes o elementos integrantes de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

Esto es, atendiendo a las atribuciones expresas antes reseñadas, los procesos de evaluación que corresponde realizar a la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial local se encuentran sujetos a la coordinación y vigilancia del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, en términos de las fracciones I, II, IV y VIII del numeral 1 del artículo 17 de la Ley impugnada, con independencia de que en términos del artículo 7 de la referida Ley, dicho Poder celebre o no un acuerdo con el Ejecutivo local para que el citado Centro lo *auxilie* para los exámenes y evaluaciones, pues como se desprende del propio artículo 17, numeral 1, fracción XI, la correlativa atribución de *apoyar*, entre otros, al Poder Judicial que se confiere a dicho Centro previo acuerdo se refiere sólo a *“los procesos de control de confianza”* que aquél *realice a sus servidores públicos*, de donde se sigue que el objeto de dicho apoyo no comprende la *coordinación y vigilancia* señalados, de manera que éstas puedan ser materia o queden sujetas a un acuerdo, lo que se corrobora con lo dispuesto en los artículos 5o., 10, y 11 de la propia ley, en los que se define cuáles son dichos procedimientos, lo que en ellos se deberá evaluar y la manera en que se hará su ponderación, aspectos en los que sí puede ser apoyado el Poder Judicial local, previo acuerdo.

Igualmente acontece con la atribución que se otorga al referido Centro Estatal para establecer una base de datos que contenga *“los resultados de las evaluaciones por cada una de las personas que se hayan sometido a las mismas”* (fracción V), de la que se desprende una correlativa obligación de las Unidades de Control de Confianza previstas en la Ley para proporcionar a dicho órgano los datos correspondientes necesarios para la integración de la base de datos, sin que ello se condicione a un acuerdo previo.

En otro aspecto, si conforme a la fracción X del numeral 1 del artículo 17 de la Ley impugnada, corresponde al Centro Estatal de que se trata ser el enlace con el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, en materia de acreditación y control de confianza, la acreditación que las Unidades de Control de Confianza pretendan obtener del Centro Nacional de Certificación y Acreditación, conforme a la obligación o condición que les impone el artículo 4.2. del propio ordenamiento, queda sujeta o condicionada a la intervención del *enlace* designado en la Ley, pues lógicamente es éste y no la Unidad de Control de Confianza respectiva el órgano legitimado y con facultades expresas para interactuar directamente ante el Centro Nacional de mención, en lo que atañe precisamente a la acreditación y control de confianza.

Por su parte, el artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley impugnada dispone que, a partir de su entrada en vigor, el Congreso del Estado de Jalisco *deberá* establecer en las convocatorias para el nombramiento de magistrados del Poder Judicial, consejeros de la Judicatura, así como para el titular del Instituto de Justicia Alternativa, el requisito de que a los aspirantes se les aplique la evaluación de control de confianza, lo que constituye otra condicionante más inherente al ingreso de aspirantes al Poder Judicial local, en cuya designación y nombramiento deba intervenir el Poder Legislativo.

Dicha condición se vincula y complementa la diversa ya analizada, consistente en que el Congreso del Estado, en el proceso de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial en que deba intervenir, *debe* realizar la evaluación de control de confianza a los aspirantes con el auxilio del Centro Estatal de Evaluación y de Control de Confianza y de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, según lo dispone el artículo 8o. de la Ley impugnada.

Finalmente, como se desprende del artículo séptimo transitorio del referido Decreto, su debido cumplimiento queda sujeto a que el Poder Ejecutivo local, por conducto de las Secretarías de Finanzas y de Administración, realice las modificaciones y adecuaciones presupuestales y administrativas necesarias para ello, circunstancia ésta que lógicamente incide en el ámbito de competencia del Poder Judicial local, considerando las facultades, deberes y obligaciones que la Ley impugnada establece para sus órganos y servidores públicos que antes se señalaron.

Una vez analizado en lo conducente el contenido de la Ley de Control de Confianza para el Estado de Jalisco y sus Municipios, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que es esencialmente **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por el Poder Judicial actor –sintetizado en el resultando tercero de este fallo– pues se advierte que, efectivamente, la inclusión de los servidores públicos de la administración de justicia en el régimen de evaluación y control de confianza contemplado en la Ley combatida, así como la regulación que en ésta se establece respecto del Poder Judicial actor vulneran los principios constitucionales, generando una afectación a las garantías de autonomía e independencia judiciales que corresponden a dicho Poder, en detrimento del principio de división de poderes.

En efecto, si bien el Poder Legislativo tiene competencia formal para expedir leyes que incidan en la órbita de competencias de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la propia entidad federativa, dicha atribución se encuentra 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.

Sin embargo, en el presente caso, se advierte que al aprobar y promulgar la Ley de Control de Confianza para el Estado de Jalisco y sus Municipios en los términos que se han reseñado, los Poderes demandados contrariaron los límites materiales constitucionalmente previstos, como se expone a continuación.

Para una mejor comprensión del presente asunto, conviene tener presente el marco constitucional y legal del que deriva la Ley impugnada, en especial, lo dispuesto en los artículos 21 y 73, fracciones XXI y XXIII, de la Constitución Federal y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, considerando los procesos legislativos respectivos que dieron origen a su expedición.

En este sentido, es de destacar la reforma constitucional que en materia penal se llevó a cabo en nuestro país, mediante la expedición del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, ocasión en la que se reformaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115, y la fracción XIII del apartado B del artículo 123.

Respecto al contenido de esta última disposición²⁹ y los motivos que llevaron a su modificación por el Constituyente Permanente, sobresalen las consideraciones contenidas en el dictamen de la Cámara de Diputados que en lo conducente se transcriben a continuación:

“DICTAMEN/ORIGEN (...) Artículo 123.--- Los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, constituyen el pilar sobre el cual debe conducirse todo servidor público. Ello es particularmente importante tratándose de los miembros de las instituciones policiales, de la procuración de justicia y la investigación de los delitos.--- La intención de contar con agentes ministeriales y policías eficientes, honestos y confiables, que puedan combatir de forma profesional, ética y efectiva la delincuencia, es una preocupación que dio origen a la reforma al artículo 123 constitucional de fecha 3 de marzo de 1999. En esa ocasión el constituyente pretendió incorporar mecanismos más eficientes para separar de la función a los elementos que, por cualquier circunstancia, se apartaran de los principios rectores de la carrera policial. Al efecto, se señaló que: ‘--- Los buenos elementos de las instituciones policiales y de seguridad pública deben contar con sistemas que les permitan hacer una carrera profesional, digna y reconocida por la sociedad. Sin embargo estos sistemas deben también permitir a las autoridades separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y, corrompan las instituciones’.--- Lo anterior buscaba remover de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia a los malos elementos, sin que procediese su reinstalación, cualquiera que hubiera sido el sentido de la resolución jurisdiccional respecto del juicio o medio de defensa promovido y, en caso de que aquélla resultara favorable para los quejosos, sólo tendrían derecho a una indemnización. Sin embargo, posteriormente diversos criterios judiciales permitieron, de hecho, la reinstalación de dichos elementos a sus cargos. Ello debido a que, las sentencias de amparo, aún y cuando sean sólo para efectos, producen como consecuencia que las cosas regresen al estado en que se encontraban y, por consecuencia, a que el mal

²⁹ “Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

(...).

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

(...)

XIII.- Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;

(...)”.

servidor público permanezca en la institución. --- Ante ello, la intención de la presente reforma a la fracción XIII del Apartado B, del artículo 123, es determinar que en caso de incumplir con las leyes que establezcan las reglas de permanencia o al incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, los agentes del ministerio público, los peritos, y los miembros de las instituciones policiales de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios serán separados o removidos de su cargo sin que proceda, bajo ningún supuesto, la reinstalación o restitución en sus cargos. Esto es, que aún y cuando el servidor público interponga un medio de defensa en contra de su remoción, cese o separación, y lograra obtener una sentencia favorable, tanto por vicios en el procedimiento que propicien la reposición del procedimiento como por una resolución de fondo, el Estado podrá no reinstalarlo. En cambio, en tales supuestos, sí estará obligado a resarcir al afectado con una indemnización.--- Se ha considerado importante incluir a los agentes del ministerio público y peritos en ésta previsión constitucional, en la medida que son elementos fundamentales en el proceso de procuración de justicia e investigación y se requiere mantener su desempeño en los principios de profesionalismo, la ética y eficiencia plena en sus ámbitos laborales.--- La confiabilidad de los dictámenes periciales constituye un elemento trascendental para las resoluciones del órgano jurisdiccional en su ámbito de competencia, y en su caso, le permite a la autoridad ministerial perfeccionar la integración de las indagatorias para una mejor persecución de delitos, en tanto que a la persona imputada le otorga mayores mecanismos de defensa ante una posible imputación infundada.--- Por todo lo anterior, se propone hacer aplicable a los servicios periciales, los cuales ya cuentan con la motivación de un servicio de carrera, el régimen constitucional previsto para ministerios públicos y policías, en cuanto a los sistemas de separación, cese o remoción.--- Como medida de combate a la corrupción en las instituciones policiales y de procuración de justicia, la reforma es contundente al señalar que elementos que han incurrido en incumplimiento o falta grave prevista en sus ordenamientos disciplinarios o laborales, no podrán ser restituidos en sus cargos por significar una falta a los valores institucionales de rectitud y alto valor ético que se requiere en el sistema de seguridad pública e impartición de justicia, que es pieza fundamental en el espíritu de la reforma.--- Como podrá observarse, esta reforma propicia un sano equilibrio entre, por un lado, la necesidad de mantener un servicio de carrera, necesario para motivar al personal a tener una expectativa de profesionalización y crecimiento y, por el otro, el imperativo de contar con mecanismos eficientes de depuración de los elementos que se apartan de los principios de ética y ensucian y dañan a las instituciones.--- (...)”.

En este marco, en el que sobresale la intención del Constituyente Permanente de combatir la corrupción en las instituciones policiales y de procuración de justicia, se reformaron también los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal que, en lo conducente, establecen:

“Artículo 21...

(...).

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

(...)”.

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:***(...)******XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.******(...)”.***

De lo antes transcrito es de destacar lo siguiente:

- a) La seguridad pública es una función a cargo de todos los órdenes de gobierno, entre ellos, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución Federal señala, lo que hace evidente que, en términos constitucionales, la administración de justicia no queda comprendida entre las materias propias de la seguridad pública;
- b) El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el *Sistema Nacional de Seguridad Pública*;
- c) La Constitución Federal establece las bases mínimas a que debe sujetarse el referido sistema nacional, entre las que se encuentra la consistente en la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en el entendido de que la operación y desarrollo de estas acciones es competencia, entre otros, de los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones, y
- d) El Poder Revisor otorgó competencia al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

En este sentido, el artículo séptimo transitorio del Decreto de reformas constitucionales³⁰ dispuso que el Congreso de la Unión debía expedir la ley que estableciera el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a más tardar dentro de seis meses a partir de la publicación del propio Decreto, y otorgó a las entidades federativas el plazo de un año, a partir de la entrada en vigor del Decreto, para expedir las leyes en la materia.

Así, la interpretación sistemática de los artículos 21, 73, fracción XXIII, y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal permite aseverar que –como ya se dijo– una de las notas distintivas que caracteriza la relación administrativa que los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública guardan con el Estado, es la circunstancia de que éstos pueden ser separados del cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, lo que significa que **la regulación de tales requisitos de permanencia y los supuestos y procedimientos de separación, en caso de su incumplimiento, deben contenerse específicamente en sus propias leyes**, entendidas como aquellas que se emitan en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como lo son, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 constitucional, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y las leyes federales y locales que con base en la misma se expidan, pues es en ellas donde conforme al mandato constitucional debe regularse, cuando menos, la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación y certificación aplicables a los integrantes de las instituciones de seguridad pública en los diversos órdenes de gobierno.

Señalado lo anterior, es de acudir ahora a lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes dos de enero de dos mil nueve, que en lo atinente al presente fallo, establece:

“Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia.

³⁰ “ARTÍCULO SÉPTIMO. El Congreso de la Unión, a más tardar dentro de 6 meses a partir de la publicación de este Decreto, expedirá la ley que establezca el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Las entidades federativas expedirán a más tardar en un año, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las leyes en esta materia”.

Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional”.

“Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(...)”.

“Artículo 3.- La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley”.

“Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

(...)

III. Carrera Ministerial: al Servicio Profesional de Carrera Ministerial;

IV. Carrera Pericial: al Servicio Profesional de Carrera Pericial;

V. Carrera Policial: al Servicio Profesional de Carrera Policial;

(...)

VIII. Instituciones de Seguridad Pública: a las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la Seguridad Pública a nivel federal, local y municipal;

(...)”.

“Artículo 7.- Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:

(...)

VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública;

(...)”.

“Artículo 40.- Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las siguientes obligaciones:

(...)

XV. Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva;

(...)”.

“Artículo 49.- El Servicio de Carrera en las Instituciones de Procuración de Justicia, comprenderá lo relativo al Ministerio Público y a los peritos.

(...)”.

“Artículo 50.- El Servicio de Carrera Ministerial y Pericial comprenderá las etapas de ingreso, desarrollo y terminación del servicio, conforme a lo siguiente:

I. El ingreso comprende los requisitos y procedimientos de selección, formación y certificación inicial, así como registro;

II. El desarrollo comprenderá los requisitos y procedimientos de formación continua y especializada, de actualización, de evaluación para la permanencia, de evaluación del desempeño, de desarrollo y ascenso, de dotación de estímulos y reconocimientos, de reingreso y de certificación...”.

III. La terminación comprenderá las causas ordinarias y extraordinarias de separación del Servicio, así como los procedimientos y recursos de inconformidad a los que haya lugar, ajustándose a lo establecido por las leyes y disposiciones aplicables”.

“Artículo 52.- El ingreso al Servicio de Carrera se hará por convocatoria pública.

Los aspirantes a ingresar a las Instituciones de Procuración de Justicia, deberán cumplir, cuando menos, con los requisitos siguientes:

A. Ministerio Público.

(...).

VIII. Presentar y aprobar las evaluaciones de control de confianza previstas en las disposiciones aplicables.

B. Peritos.

(...).

IX. Presentar y aprobar las evaluaciones de control de confianza.

(...)”.

“Artículo 55.- Son requisitos de permanencia del Ministerio Público y de los peritos, los siguientes:

(...)

III. Aprobar las evaluaciones que establezcan las disposiciones aplicables;

IV. Contar con la certificación y registro actualizados a que se refiere esta Ley;

(...)”.

“Artículo 56.- Los integrantes de las Instituciones de Procuración de Justicia deberán someterse y aprobar los procesos de evaluación de control de confianza y del desempeño con la periodicidad y en los casos que establezca la normatividad aplicable.

(...)”.

“Artículo 58.- La Federación y las entidades federativas establecerán en sus respectivas leyes los procedimientos de separación y remoción aplicables a los servidores públicos de las Instituciones de Procuración de Justicia, que cuando menos, comprenderán los aspectos previstos en el artículo siguiente”.

“Artículo 59.- La terminación del Servicio de Carrera será:

I. Ordinaria, que comprende:

a) Renuncia;

b) Incapacidad permanente para el desempeño de las funciones, y

c) Jubilación.

II. Extraordinaria, que comprende:

a) Separación por el incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia, o

b) Remoción por incurrir en causas de responsabilidad con motivo de su encargo”.

“Artículo 65.- Los aspirantes que ingresen a las Instituciones de Procuración de Justicia, deberán contar con el Certificado y registro correspondientes, de conformidad con lo establecido por esta Ley.

Ninguna persona podrá ingresar o permanecer en las Instituciones de Procuración de Justicia sin contar con el Certificado y registro vigentes”.

“Artículo 66.- Los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Procuración de Justicia emitirán los certificados correspondientes a quienes acrediten los requisitos de ingreso que establece esta Ley y el ordenamiento legal aplicable a la institución de que se trate.

El Certificado tendrá por objeto acreditar que el servidor público es apto para ingresar o permanecer en las Instituciones de Procuración de Justicia, y que cuenta con los conocimientos, el perfil, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de su cargo”.

“Artículo 68.- Los servidores públicos de las Instituciones de Procuración de Justicia deberán someterse a los procesos de evaluación en los términos de la normatividad correspondiente, con seis meses de anticipación a la expiración de la validez de su certificado y registro, a fin de obtener la revalidación de los mismos, en los términos que determinen las autoridades competentes.

La revalidación del certificado será requisito indispensable para su permanencia en las Instituciones de Procuración de Justicia y deberá registrarse para los efectos a que se refiere el artículo anterior.”

“Artículo 69.- La certificación que otorguen los centros de evaluación y control de confianza deberá contener los requisitos y medidas de seguridad que para tal efecto acuerde el Centro Nacional de Certificación y Acreditación.

(...).”

“Artículo 78.- La Carrera Policial es el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las Instituciones Policiales.”

“Artículo 88.- La permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la presente Ley para continuar en el servicio activo de las Instituciones Policiales. Son requisitos de ingreso y permanencia en las Instituciones Policiales, los siguientes:

A. De Ingreso:

(...)

VII. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;

(...).

B. De Permanencia:

VI. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;

(...).”

“Artículo 94.- La conclusión del servicio de un integrante es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:

I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia, o cuando en los procesos de promoción concurren las siguientes circunstancias:

(...)

II. Remoción, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario, o

III. Baja, por:

a) Renuncia;

b) Muerte o incapacidad permanente, o

c) Jubilación o Retiro.

(...).”

“Artículo 97.- La certificación tiene por objeto:

(...)

B.- Identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, con el fin de garantizar la calidad de los servicios, enfocándose a los siguientes aspectos de los integrantes de las Instituciones Policiales:

I. Cumplimiento de los requisitos de edad y el perfil físico, médico y de personalidad que exijan las disposiciones aplicables;

II. Observancia de un desarrollo patrimonial justificado, en el que sus egresos guarden adecuada proporción con sus ingresos;

III. Ausencia de alcoholismo o el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

IV. Ausencia de vínculos con organizaciones delictivas;

(...).”

“Artículo 106.- El sistema nacional de acreditación y control de confianza se conforma con las instancias, órganos, instrumentos, políticas, acciones y servicios previstos en la presente Ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la evaluación y certificación de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública.

Integran este sistema: El Centro Nacional de Certificación y Acreditación, así como los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Procuración de Justicia e Instituciones Policiales de la Federación y de las entidades federativas”.

“Artículo 107.- Los certificados que emitan los Centros de Evaluación y Control de Confianza de las Instituciones de Seguridad Pública o Instituciones Privadas, sólo tendrán validez si el Centro emisor cuenta con la acreditación vigente del Centro Nacional de Certificación y Acreditación, en cuanto a sus procesos y su personal, durante la vigencia que establezca el Reglamento que emita el Ejecutivo Federal.

(...).”

TRANSITORIOS

“SEGUNDO.- El Ejecutivo Federal contará con el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de este Decreto para crear e instalar el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, el cual deberá acreditar a los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Seguridad Pública y sus respectivos procesos de evaluación en un plazo no mayor de dos años a partir de la entrada en operación del citado Centro Nacional”.

“(REFORMADO, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 2012)

TERCERO.- Los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, en un plazo de diez meses, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberán obtener la certificación por parte de los centros de evaluación y control de confianza, de lo contrario serán separados del Servicio. Para los efectos de lo señalado en el artículo Cuarto Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 02 de enero de 2009, la separación del servicio se actualizará una vez que haya vencido el plazo a que se refiere el presente artículo....”.

“CUARTO.- Todos los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública deberán contar con el certificado a que se refiere el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los términos y plazos previstos en el artículo transitorio anterior. Quienes no obtengan el certificado serán separados del servicio, observando lo dispuesto en el artículo 123, Apartado B, Fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

De la lectura de los preceptos antes transcritos queda en evidencia que conforme a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Federal en materia de Seguridad Pública:

- a) La seguridad pública es una función a cargo, entre otros niveles de gobierno, de los Estados y los Municipios, los que deberán coordinarse entre sí, y con la Federación y el Distrito Federal, conforme a las respectivas competencias establecidas en la Constitución Federal;
- b) La función de seguridad pública se debe realizar en los diversos ámbitos de competencia por conducto, entre otros, de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público y peritos (éstos últimos por estar comprendidos en el Servicio de Carrera de las Instituciones de Procuración de Justicia);
- c) Las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia deberán coordinarse para regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública;
- d) Es obligación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública someterse en los términos de la normatividad correspondiente a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva, tanto en la etapa de ingreso como de desarrollo, la cual comprende, entre otras figuras, la de permanencia;
- e) Es causa de terminación del servicio de los Ministerios Públicos, peritos y miembros de las instituciones policiales: i) **la separación** del cargo, derivada de no someterse o aprobar las evaluaciones de control de confianza, que como requisitos de ingreso y permanencia deben cumplir, y ii) **la remoción**, por incurrir en responsabilidades en el desempeño de sus funciones. Lo que es acorde y refleja la distinción expresa que en ese sentido se establece en la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional;
- f) Las entidades federativas deberán establecer en sus respectivas leyes los procedimientos de separación y remoción aplicables a los servidores públicos de las Instituciones de Procuración de Justicia, que cuando menos, comprenderán, entre otros, los aspectos relativos a i) la separación por el incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia, o ii) la remoción por incurrir en causas de responsabilidad con motivo de su encargo;
- g) Se establecen los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Procuración de Justicia, las que se facultan para emitir los certificados correspondientes a quienes acrediten los requisitos de ingreso que establece la Ley General y el ordenamiento legal aplicable a la institución de que se trate;
- h) Dichos certificados tienen por objeto acreditar que el servidor público es apto para ingresar o permanecer en las Instituciones de Procuración de Justicia, y que cuenta con los conocimientos, el perfil, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de su cargo;
Además, la certificación de los integrantes de las instituciones policiales, establecida para identificar diversos factores de riesgo, se enfocará, entre otros, a los aspectos siguientes:
 - i) Cumplimiento de los requisitos de edad y el perfil físico, médico y de personalidad que exijan las disposiciones aplicables;
 - ii) Observancia de un desarrollo patrimonial justificado, en el que sus egresos guarden adecuada proporción con sus ingresos;
 - iii) Ausencia de alcoholismo o el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, y
 - iv) Ausencia de vínculos con organizaciones delictivas.
- j) La certificación que otorguen los centros de evaluación y control de confianza deberá contener los requisitos y medidas de seguridad que para tal efecto acuerde el Centro Nacional de Certificación y Acreditación;
- k) Habrá un sistema nacional de acreditación y control de confianza, integrado por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, así como por los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Procuración de Justicia e Instituciones Policiales de la Federación y de las entidades federativas;
- l) Los certificados que emitan los Centros de Evaluación y Control de Confianza de las Instituciones de Seguridad Pública o las instituciones privadas a que se refiere la ley, sólo tendrán validez si el Centro emisor cuenta con la acreditación vigente del Centro Nacional de Certificación y Acreditación, en cuanto a sus procesos y su personal, durante la vigencia que establezca el Reglamento que emita el Ejecutivo Federal;

- m) Corresponde al Ejecutivo Federal crear e instalar el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, el cual deberá acreditar a los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Seguridad Pública y sus respectivos procesos de evaluación;
- n) Los integrantes de las instituciones de seguridad Pública, deberán obtener la certificación por parte de los centros de evaluación y control de confianza, de lo contrario serán separados del servicio, en el entendido de que si no obtienen el certificado serán separados del servicio, observando lo dispuesto en el artículo 123, Apartado B, Fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y
- o) Sólo los integrantes de las instituciones de seguridad pública y las instancias y órganos que prevé o regula deben ajustar su actuación a los principios y reglas que en ella se prevén respecto al ingreso y permanencia de dichos servidores públicos, sin que entre ellos se encuentren comprendidos de algún modo servidores públicos o instituciones y órganos ajenos al sistema, lo que es acorde con los principios constitucionales.

Con base en lo expuesto, es dable concluir que el objeto y contenido material de la Ley impugnada, en cuanto establece las diversas condiciones de ingreso, promoción y permanencia de los servidores públicos que precisa su artículo 1o., claramente se identifican con los principios y reglas a que deben sujetarse los miembros de las instituciones de seguridad pública definidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Lo anterior se corrobora con el dictamen de las comisiones del Congreso encargadas de examinar la iniciativa presentada por el Gobernador del Estado de Jalisco, en el que se expresó la necesidad de reflejar algunas de las generalidades que establece la referida Ley General, la cual fue calificada como “rectora” de la Ley impugnada, y en el que se consideró también que los procesos de evaluación de control de confianza establecidos en esta última ley debían observar como prioridad los criterios expedidos por el Centro Nacional de Confianza, y los que se reglamenten en el Centro Estatal de Evaluación.

Como lo advirtieron las comisiones del Congreso local al dictaminar la iniciativa presentada por el Gobernador del Estado de Jalisco –antes expuestas– la creación de la figura de ‘Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios’, encuentra su origen en la Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo que aunado a las consideraciones antes señaladas de las referidas comisiones, pone de manifiesto el reconocimiento de Poder Legislativo local en cuanto a que la Ley impugnada se rige por la ley reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública.

Lo anterior, a juicio de este Tribunal Pleno, pone de manifiesto que el establecimiento de diversas condiciones vinculadas con los órganos que intervienen en los procesos de evaluación de control de confianza que prevé la Ley impugnada, particularmente los relativos al Poder Judicial local, trastoca el sistema constitucional establecido en los artículos 21, 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal en materia de seguridad pública, pues la Ley impugnada, como lo sostiene el Poder Judicial actor, otorga facultades o cargas que no le corresponden al Centro Nacional de Certificación y Acreditación, al establecer en su artículo 4, numeral 2, que todas las Unidades de Control de Confianza previstas en la propia Ley, deberán estar acreditadas por dicho Centro.

Asimismo, se estima que la Ley impugnada, al facultar en su artículo 16 a las Unidades de Control de Confianza pertenecientes a órganos ajenos a las instituciones de seguridad pública, como la Unidad que se ordena crear y operar al Poder Judicial actor, a expedir el certificado correspondiente “*al que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*” afecta el sistema nacional de acreditación y control de confianza, el cual no admite la existencia de certificados emitidos por instituciones que no tienen a su cargo la función de seguridad pública y que, por tanto, se sujetan a leyes que no forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por otra parte, y concomitantemente a las violaciones constitucionales antes determinadas, la inclusión de los servidores públicos de la administración de justicia en el régimen previsto en la Ley impugnada, así como la regulación que en ésta se establece respecto del Poder Judicial actor –como ya se adelantó– genera una afectación a las garantías de autonomía e independencia judiciales que corresponden a dicho Poder, en detrimento del principio de división de poderes, por lo que este Alto Tribunal estima que es fundado el argumento que en ese sentido formuló respecto a la violación al artículo 116, fracción III, constitucional.

Para demostrar la afirmación anterior, es de acudir primeramente al marco que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para los Poderes Judiciales locales, particularmente en cuanto hace a las garantías de autonomía e independencia judicial, con especial referencia a los principios constitucionales inherentes al ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales, para lo cual debe acudir al contenido de los artículos 17 y 116, fracción III, de la propia Constitución Federal que, en lo que aquí interesa, prevén:

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

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

(...).

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.

(...)”.

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

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

(...).

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

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

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

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

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

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

(...).

VI.- Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias”.

(...)”.

El artículo 17 de la Constitución Federal consagra la garantía de acceso jurisdiccional como derecho de toda persona ante la prohibición de hacerse justicia por sí misma, consignando como atributos propios de la administración de justicia, encomendada a los tribunales que sea completa, gratuita, imparcial y pronta en todo el ámbito nacional, sea federal o local, lo que supone que los principios básicos que la sustentan resultan aplicables tanto al Poder Judicial Federal, como al de los Estados y del Distrito Federal, estableciéndose como postulados básicos de estos principios la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, al señalarse en su tercer párrafo que: *“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 otra parte, del texto transcrito del artículo 116 de la Constitución Federal se desprende, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

1. Corresponde a las Constituciones locales organizar a los poderes de los Estados, con sujeción a las normas básicas que al efecto establece la Ley Fundamental.
2. Por lo que hace al Poder Judicial de los Estados, los ordenamientos locales deben sujetarse a las siguientes normas fundamentales:
 - a) El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas;
 - b) 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;
 - c) **Las Constituciones y Leyes Orgánicas de los Estados deberán establecer las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados;**
 - d) Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica;
 - e) Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, **y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados,** y
 - f) Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Así, la Constitución Federal, en sus artículos 17 y 116, fracción III, además de consagrar como atributos propios de la administración de justicia el de gratuidad y el de que las resoluciones de los tribunales se dicten de manera pronta, completa e imparcial, exige que las leyes federales y locales establezcan los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, resaltando la circunstancia de que la misma Constitución Federal otorga a los Estados la facultad y correlativa obligación expresa, en el sentido de que **sean sus Constituciones y Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales locales las que: i) garanticen la independencia de los Magistrados y Jueces locales en el ejercicio de sus funciones, y ii) establezcan las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan en dichos Poderes.**

En relación con esto último, es de destacar el dictamen de la Cámara de Senadores emitido con motivo de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, de la que emanó el texto antes transcrito, en el que se dijo: “De manera adecuada el segundo párrafo de la fracción III, **congruente con la exposición de motivos, establece que la independencia de los magistrados y jueces, en el ejercicio de sus funciones, se garantizará en las constituciones y leyes orgánicas de cada entidad y establece un contenido mínimo, en relación con el tema para esa constitución y leyes orgánicas, al indicar que precisamente en ellas se establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los Estados**”.

Ahora, debe tenerse presente que este Tribunal Pleno en diversos precedentes ha dejado precisados los alcances, principios y finalidades del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los cuales sobresalen para la resolución del presente asunto los siguientes:

Al resolver, en sesión del trece de octubre de dos mil cinco, 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 mil novecientos ochenta y siete, que establecieron que para que se logre una plena independencia y autonomía de los Poderes Judiciales locales, **las Constituciones y leyes locales** deben garantizar, entre otros elementos indispensables y exigibles, que deben ser observados y regulados por las Legislaturas locales, los siguientes:

a) El establecimiento de la carrera judicial, en la que se fijen las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios de quienes sirvan a los Poderes Judiciales locales, constituye un sistema de designación y promoción de los miembros del Poder Judicial, garantiza que prevalezca un criterio de absoluta capacidad y preparación académica, pues al proporcionarse expectativas de progreso, se favorece un desempeño más brillante y efectivo y se logra que la magistratura se mantenga separada de las exigencias y funciones políticas que puedan mermar la independencia judicial en la promoción de sus integrantes.

b) El establecimiento de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado, así como las características que deben reunir estos funcionarios.

Este principio garantiza la idoneidad de las personas que se nombren para ocupar los más altos puestos de los Poderes Judiciales Locales, puesto que se exige que los nombramientos de Magistrados y jueces deberán hacerse preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Dentro de este principio se exige que los Magistrados cumplan los requisitos que las fracciones I a V del artículo 95 de la Constitución Federal consagra para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los impedimentos para acceder al cargo; cuya constatación será responsabilidad de los órganos de gobierno que de acuerdo con la Constitución Estatal, a la que remite la Federal, participen en el proceso relativo a dicha designación.

No se establece en la Constitución Federal la forma de designación de los Magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales locales, por lo que corresponderá a cada Entidad determinarlo en sus respectivas Constituciones y Leyes Orgánicas, lo que deberán realizar en estricto apego a la garantía constitucional de independencia judicial, consagrada tanto en el artículo 17 como en el 116, fracción III, de la Constitución Federal, de ahí que las designaciones deberán ser libres de compromisos políticos y vinculadas al principio de carrera judicial.

Al señalarse en el artículo 95, fracción IV, de la Constitución Federal que los nombramientos deben recaer preferentemente en quienes hayan prestado con eficiencia, capacidad y probidad sus servicios en la administración de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la profesión jurídica, requisito que también es exigible para el nombramiento de jueces; cobra relevancia la buena fama en el concepto público que deberán tener las personas en quienes recaigan los nombramientos relativos al consignarse este requisito en el precepto fundamental señalado.

Esto significa que es obligación de quienes legalmente tengan la facultad de intervenir en el procedimiento de designación o ratificación de Magistrados y jueces que integren los Poderes Judiciales locales, de acuerdo con las Constituciones y Leyes Orgánicas respectivas, la de proponer y aprobar la designación de Magistrados y jueces que efectivamente cumplan estos requisitos, lo que debe avalarse mediante la apertura de un expediente en el que consten los antecedentes curriculares que justifiquen tales atributos e, inclusive, someterse a la opinión pública la proposición relativa para corroborar la buena fama en el concepto público de la persona que se propone para ocupar el cargo.

c) La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo.

La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, como principio que salvaguarda la independencia judicial, está consignado en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, al señalar: "Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, podrán ser reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados".

Este principio de estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo abarca dos aspectos a los que deben sujetarse las entidades federativas: i) La determinación en las Constituciones locales de manera general y objetiva del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que le da al funcionario judicial la seguridad de que durante ese término no será removido de manera arbitraria, pues adquiere el derecho a ejercerlo por el término previsto, salvo, desde luego, que incurra en causal de responsabilidad o en un mal desempeño de su función judicial, y ii) La posibilidad de ratificación o reelección de los Magistrados al término del ejercicio conforme al período señalado en la Constitución local respectiva, siempre y cuando demuestren suficientemente poseer los atributos que se les reconocieron al haberseles designado, así como que esa demostración se realizó a través del trabajo cotidiano, desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable. Esto significa que el derecho a la ratificación o reelección supone, en principio, que se ha ejercido el cargo por el término que el Constituyente local consideró conveniente y suficiente para poder evaluar la actuación del Magistrado.

De dicho precedente derivó, entre otras, la tesis de jurisprudencia P./J. 15/2006, emitida por este Tribunal Pleno, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1530, de rubro: **“PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON QUE DEBEN CONTAR PARA GARANTIZAR SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA”**.³¹

En la controversia constitucional **9/2004**, resuelta en sesión del veintitrés de octubre de dos mil seis, la cual fue promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco –actor también en la presente controversia constitucional– esta Suprema Corte de Justicia 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 referentes: i) El establecimiento de un periodo razonable para el ejercicio del cargo, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, y ii) que los Magistrados no sean removidos sin causa justificada.

De dicho asunto derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 44/2007, consultable en la página 1641, del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro: **“ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN”**.³²

Posteriormente, en la controversia constitucional **3/2005**, resuelta en sesión celebrada el veintinueve de enero de dos mil siete, este Tribunal Pleno, con base en diversos criterios interpretativos que en el tiempo fue construyendo en torno al texto vigente del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reiteró diversos conceptos fundamentales derivados de este precepto, los cuales, por ser ilustrativos para el presente caso, se transcriben, a continuación:

“1.- Mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, se modificaron, entre otros, los artículos 17 y 116 de la Constitución Federal, por ser preocupación del Poder Reformador de la Constitución el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de los Estados, así, en dichos preceptos se consagraron las garantías judiciales constitutivas del marco jurídico al cual deberían ser ajustadas las Constituciones y leyes secundarias del país. De conformidad con lo anterior, las reglas de independencia y autonomía fueron plasmadas en un precepto constitucional, en cuyo primer párrafo se consagró el principio de división de poderes de las entidades federativas, de donde se sigue que la independencia judicial guarda correspondencia con dicho principio.

*2.- Las intenciones plasmadas en la exposición de motivos de dicha reforma constitucional permiten concluir que, por las finalidades perseguidas, resulta evidente **que la interpretación del numeral 116, fracción III, del Pacto Federal siempre debe efectuarse en el sentido de salvaguardar los valores “autonomía” e “independencia” de los poderes judiciales locales, así como la de los Magistrados y Jueces que los integren.***

3.- No es constitucional que las decisiones orgánicas, funcionales, sistemáticas y estructurales de los poderes judiciales estatales queden, por cualquier razón, al arbitrio de otros órganos del poder local, en detrimento de la independencia judicial.

³¹ El texto de la tesis dice: “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”.

³² El texto de la tesis dice: “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”.

4.- No son constitucionalmente aceptables los sistemas o mecanismos mediante los cuales se coloque a los integrantes de los poderes judiciales locales en estado de incertidumbre, con respecto a la estabilidad en sus puestos, ya que tal situación es reprochable desde el momento que, por sí misma, necesariamente significa disminuir o suprimir la independencia judicial, sin que sea válido hacer distinciones en razón de la especialización por materias de los tribunales y órganos jurisdiccionales que formen parte de ellos.

5.- Del texto del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal se desprenden varios principios constitucionales implícitos, como el de carrera judicial, que se caracteriza por la institución de criterios reguladores del ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales en los cargos que les son conferidos y cuya finalidad tiende a garantizar en beneficio de la sociedad y no personal del funcionario judicial, una administración de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita conforme a lo regulado por el artículo 17 de la Constitución Federal, la cual se ejercerá a cargo de funcionarios judiciales estimados idóneos, autónomos, independientes y con excelencia ética y profesional.

6.- La inamovilidad de los Magistrados de los poderes judiciales locales se erige constitucionalmente como una institución que tiende a garantizar la independencia judicial; al lado de la cual y para los mismos fines se instituyeron la independencia en el ejercicio de las funciones de los jueces y Magistrados, así como el principio de carrera judicial que exige que las constituciones locales y leyes secundarias establezcan las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de todos los funcionarios que sirvan a los poderes judiciales de los estados. Otro principio que es el de estabilidad o seguridad jurídica en el ejercicio del encargo, destacando que esta noción fundamental de certidumbre es un aspecto que **debe garantizarse desde el momento en que inicia el ejercicio de la función pública** y destacando que esta regla no tiene como objetivo principal inmediato la protección personal del funcionario judicial, sino la salvaguarda de una garantía social a través de la cual se logre que las entidades de la Federación cuenten con un cuerpo de Magistrados y jueces que, por reunir los atributos exigidos por la Constitución, hagan efectivos los ya referidos derechos fundamentales de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita.

7.- Por otra parte, **también son principios constitucionales el de profesionalismo y excelencia, mismos que derivan de la exposición de motivos de la reforma constitucional que se comenta, así como de los párrafos segundo y cuarto de la propia fracción III del artículo 116,** conforme a los cuales los funcionarios judiciales están obligados durante el ejercicio de su función a observar una conducta que les permita permanecer en su encargo en términos de Ley y los nombramientos de los Magistrados y jueces locales serán hechos, preferentemente y en primer término, entre aquellas personas que tengan antecedentes de haber prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia, o bien, entre quienes lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

8.- Se establece como garantía de la independencia de los Poderes Judiciales Locales el principio de inamovilidad de los Magistrados, el cual supone dos requisitos establecidos directamente por la Constitución Federal: el primero, consistente en que de conformidad con el quinto párrafo de la fracción III del aludido precepto constitucional, los Magistrados deben durar en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales; el segundo, consistente en que la inamovilidad se alcanza cuando, cumpliéndose con el requisito anterior, los Magistrados sean reelectos.

Respecto de la posibilidad de reelección de los Magistrados como garantía de la independencia judicial, se equipara indistintamente a la ratificación y sobre ésta se señala que es la institución jurídica mediante la cual se confirma a un juzgador, previa evaluación objetiva de su actuación, en el cargo que venía desempeñando para continuar en él durante otro tiempo más, que puede ser igual al transcurrido o al que se determine en la ley. Así, la ratificación surge en función directa de la actuación de dicho servidor público durante el tiempo de su encargo, de manera que puede caracterizarse como un derecho que se traduce en que se tome en cuenta el tiempo ejercido como juzgador y en conocer el resultado obtenido en su evaluación. La ratificación no depende de la voluntad discrecional de los órganos a quienes se encomienda, sino del ejercicio responsable de una evaluación objetiva que implique el respeto a los principios de independencia y autonomía jurisdiccionales, en los cuales debe prevalecer el ejercicio libre y responsable del juzgador, quien está sometido únicamente al imperio de la ley. Concomitantemente, la ratificación constituye una garantía de la sociedad en el sentido de que los juzgadores sean servidores

idóneos, que aseguren una impartición de justicia pronta, completa e imparcial, en los términos indicados en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La evaluación que debe llevarse a cabo para efectos de la ratificación es de naturaleza imperativa, por lo que debe producirse y constar en dictámenes escritos, en los cuales se precisen las razones de la determinación tomada.

9.- *La seguridad en el cargo de Magistrado no se obtiene hasta que se adquiere la inamovilidad, sino desde el momento en que dicho funcionario inicia el ejercicio de su encargo.*

10.- *En el establecimiento de los anteriores principios no pasó inadvertido para el Tribunal Pleno que los criterios descritos podrían propiciar que funcionarios sin el perfil de excelencia exigido o sin diligencias necesarias pudieran ser beneficiados con su aplicación, pero también dejó en claro que ello no sería consecuencia de los criterios consignados, sino de inadecuados métodos de aplicación del sistema constitucional comentado, lo que, de suyo, también sería inconstitucional a nivel de legalidad; es decir, no se trata de generar un mecanismo de seguridad en el encargo que propicie que, una vez obtenido el estado de certidumbre, el funcionario deje de actuar con la excelencia profesional, honestidad y diligencia que el desempeño del cargo jurisdiccional exige, pues dicho estado de certidumbre se encuentra acotado por sus límites propios, ya que implica no sólo la sujeción a la ley, sino también la responsabilidad del juzgador por sus actos frente a la norma, de donde se sigue que en la legislación local pueden establecerse adecuados sistemas de vigilancia de la conducta de los funcionarios judiciales y de responsabilidades, tanto administrativas como penales, pues el ejercicio del cargo y función jurisdiccional exige que los requisitos constitucionalmente establecidos para las personas que los ocupan, no sólo se cumplan al momento de su designación, sino que deben darse en forma continua y permanente durante el desempeño del encargo".*

Por su parte, al resolver en sesión del veinte de enero de dos mil nueve 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, en lo que aquí interesa, consideró que 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.

Los criterios adoptados en ese precedente se reflejan en las tesis de jurisprudencia P./J. 109/2009 y P./J. 108/2009, de este Tribunal Pleno, consultables bajo los rubros: **"MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS. SU INAMOVILIDAD JUDICIAL NO SIGNIFICA PERMANENCIA VITALICIA"**³³ y **"MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL ARTÍCULO 58 DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL QUE PREVÉ LAS CAUSAS POR LAS CUALES PUEDEN SER PRIVADOS DE SU CARGO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE INAMOVILIDAD JUDICIAL"**.³⁴

³³ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de 2009, p. 1247, registro 165,756, cuyo texto dice: "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".

³⁴ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de 2009, p. 1250, registro 165,753, cuyo texto dice: "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".

Finalmente, al resolver en sesión del seis de diciembre de dos mil once la controversia constitucional **81/2010**, este Alto Tribunal determinó que las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia y se enmarcan en la fracción III del artículo 116 de la Constitución, conforme al cual deben ser "establecidas" y "garantizadas", lo que se traduce en un doble mandato constitucional: el de establecer condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley; y el de garantizar esos contenidos, lo que significa para el legislador ordinario un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad, para evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado.

Lo anterior, en el entendido de que los componentes que integran la independencia y autonomía judicial deben preverse, por mandato constitucional, en normas materialmente legislativas que, una vez establecidas, dejan de estar a la libre disposición del legislador, de modo que el estudio de su constitucionalidad debe tomar en cuenta necesariamente el contexto de la evolución constitucional de cada entidad federativa.

Las consideraciones anteriores dieron lugar a la tesis de jurisprudencia P./J. 29/2012 (10a.), de rubro: **"AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY"**.³⁵

En esa ocasión, se consideró también que 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.

Así, se estimó 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.

Asimismo, se reiteró que la estabilidad e inamovilidad de los magistrados 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, preocupados 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.

Adicionalmente a los conceptos anteriormente reseñados, es importante destacar también que este Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente el criterio de que el principio de división de poderes locales establecido en el primer párrafo del artículo 116, de la Constitución Federal, por cuanto hace a los poderes judiciales locales a que se refiere su fracción III, puede verse afectado si, a su vez, se afecta la independencia del Poder Judicial local. Así ha quedado plasmado en la tesis de jurisprudencia P./J. 79/2004, emitida por este Alto Tribunal, consultable en la página mil ciento ochenta y ocho, del Tomo XX, septiembre de dos mil cuatro, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, del tenor siguiente:

"PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. Del contenido del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la vulneración a los principios de autonomía o de independencia de un Poder Judicial Local implica necesariamente la violación al de división de poderes, pues aquéllos quedan comprendidos en éste, de manera que no puede hablarse de una auténtica división de poderes cuando uno de ellos, en este caso el judicial, no es autónomo ni independiente".

³⁵ Décima Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 1., p. 89, registro 2001845. El texto de la tesis dice: "Las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia y se enmarcan en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual deben ser "establecidas" y "garantizadas", lo que se traduce en un doble mandato constitucional: el de establecer condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley; y el de garantizar esos contenidos, lo que significa para el legislador ordinario un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad, para evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado. Lo anterior significa que los componentes que integran la independencia y autonomía judicial deben preverse, por mandato constitucional, en normas materialmente legislativas que, una vez establecidas, dejan de estar a la libre disposición del legislador, de modo que el estudio de su constitucionalidad debe tomar en cuenta necesariamente el contexto de la evolución constitucional de cada entidad federativa".

Asimismo, son relevantes las condiciones que este Alto Tribunal ha establecido para que se actualice la violación al principio de división de poderes en perjuicio de los poderes judiciales locales, las cuales han quedado reflejadas en la tesis de jurisprudencia P./J. 81/2004, consultable en la página mil ciento ochenta y siete, del Tomo XX, septiembre de dos mil cuatro, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que señala:

“PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS. El principio de división de poderes, con especial referencia a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, se viola cuando se incurre en las siguientes conductas: a) que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo; b) que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y c) que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal”.

Así, tanto de la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete como de los diversos criterios emitidos por este Alto Tribunal, al interpretar el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, queda de manifiesto para este Tribunal Pleno que la finalidad del Poder Reformador de la Constitución en dicha ocasión fue el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Estatales.

Ahora bien, teniendo presentes las consideraciones y precedentes antes mencionados, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la Ley impugnada, al establecer que, entre otros, los servidores públicos de la administración de justicia que han quedado precisados con antelación, se encuentran obligados a realizar los exámenes y a someterse, cuando menos cada dos años, a los procesos de evaluación de control de confianza que prevé, bajo la condición de que podrán ser *separados* del cargo, cuando se actualice alguno de los supuestos que al efecto contempla, se aparta de los postulados constitucionales relativos a la estabilidad e inamovilidad de que deben gozar los magistrados y jueces, afectando con ello la garantía de independencia judicial y, con ello, el principio de división de poderes.

En efecto, como se estableció con antelación en el presente considerando –al analizar el contenido de la Ley impugnada– ésta consigna, entre otras, una condición inherente a la *permanencia* en el cargo de los servidores públicos de la administración de justicia, consistente en que éstos podrán ser separados del cargo que desempeñan, cuando habiendo sido citados a la práctica de los exámenes respectivos, por medios indubitables, no se presenten, sin causa justificada, se nieguen a presentar los exámenes y evaluaciones, o bien, impidan su correcta aplicación, así como cuando habiéndose sometido a dichos exámenes y evaluaciones obtengan un resultado de “no apto” (artículos 12, 15 y 19 de la Ley impugnada).

Lo anterior implica que la condición de permanencia señalada es aplicable a todos los magistrados y jueces del Poder Judicial local, con independencia de si se encuentran desempeñando el cargo dentro del periodo para el cual fueron nombrados, o bien, alcanzaron ya la inamovilidad, por haber sido ratificados en los términos de las disposiciones aplicables.

En este sentido, debe recordarse que entre los principios derivados directamente del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, se encuentra el relativo a que los magistrados de los Poderes Judiciales locales durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

En el caso del Estado de Jalisco, atendiendo al principio constitucional de mención, así como al mandato del 116, fracción III, relativo a que las Constituciones locales y las Leyes Orgánicas de los Estados garantizarán la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones y establecerán, entre otras, las condiciones para la *permanencia* de quienes sirven en el Poder Judicial estatal, el Constituyente Permanente local estableció en la Constitución Política una condición rectora en cuanto hace a la permanencia en el cargo de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal Electoral y del Tribunal de lo Administrativo, así como de los jueces de primera instancia, menores y de paz, que replica sustancialmente la establecida en la Constitución Federal en cuanto que los magistrados que fueren reelectos, sólo podrán 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, la cual extiende a los referidos jueces.

Así se desprende de lo dispuesto en los artículos 61, 63, 66 y 69 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, y 1o. y 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial local, conforme a los cuales, en lo que aquí interesa:

- Los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de lo Administrativo durarán en el ejercicio de su encargo siete años, al término de los cuales podrán ser ratificados y, si lo fueren, continuarán en esa función por diez años más, durante los cuales sólo podrán ser privados de su puesto en los términos que establezcan la propia Constitución local y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos o como consecuencia del retiro forzoso.³⁶
- Los magistrados del Tribunal Electoral durarán en el ejercicio de su encargo cuatro años, al término de los cuales podrán ser ratificados. Si los magistrados electorales son ratificados por el Congreso del Estado, continuarán en esa función por cuatro años más, durante los cuales sólo podrán ser privados de su empleo en los términos que establezca la Constitución local y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.³⁷
- Los jueces de primera instancia, menores y de paz, durarán en el ejercicio de su cargo cuatro años, al vencimiento de los cuales podrán ser reelectos. Los jueces que sean reelectos sólo podrán ser privados de su puesto en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes secundarias en materia de responsabilidad de los servidores públicos, precisándose que en los casos de promoción, la inamovilidad en el nuevo empleo se adquirirá al transcurrir el plazo correspondiente a su ejercicio.³⁸

Como se advierte, conforme a lo dispuesto en los artículos 116, fracción III, de la Constitución Federal; 61, 63, 66 y 69 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, y 1o. y 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del propia entidad federativa, los magistrados y jueces de este Poder que hayan sido ratificados o reelectos, respectivamente, únicamente podrán ser privados de sus puestos o empleos cuando incurran en algún supuesto que al efecto establezcan: i) la Constitución local, o ii) las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

Al respecto, es de precisar que como lo consideró este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 3/2005, debe entenderse que la posibilidad de reelección de los magistrados o jueces como garantía de la independencia judicial, se equipara indistintamente a la ratificación, institución jurídica mediante la cual se confirma a un juzgador, previa evaluación objetiva de su actuación, en el cargo que venía desempeñando para continuar en él durante otro tiempo más, que puede ser igual al transcurrido o al que se determine en los ordenamientos aplicables.

³⁶ "Artículo 61. Los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia durarán en el ejercicio de su encargo siete años, contados a partir de la fecha en que rindan protesta de ley, al término de los cuales podrán ser ratificados y, si lo fueren, continuarán en esa función por diez años más, durante los cuales sólo podrán ser privados de su puesto en los términos que establezcan esta Constitución, las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos o como consecuencia del retiro forzoso. (...)".

"Artículo 66. Los requisitos exigidos para ser Magistrado del Tribunal de lo Administrativo, la forma de elección y el período de su ejercicio en el cargo, serán los mismos que esta Constitución establece para los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia".

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

"Artículo 1. La presente Ley Orgánica del Poder Judicial, es reglamentaria de los artículos de la Constitución Política relativos a la administración de justicia en el Estado Libre y Soberano de Jalisco.

"Artículo 61. Los magistrados del Tribunal de lo Administrativo, durarán en el ejercicio de su cargo siete años, contados a partir de la fecha en que rindan la protesta de ley, al término de los cuales, podrán ser ratificados, y si lo fueren, continuarán en su función por diez años más y no podrán en ningún caso volver a ocupar el cargo. Sólo podrán ser removidos en los términos que establece la Constitución Política del Estado de Jalisco y la ley de la materia".

³⁷ "Artículo 69.- El Tribunal Electoral es el órgano jurisdiccional competente para resolver las controversias en materia electoral, el cual guardará autonomía en sus funciones e independencia en sus decisiones, de conformidad a los principios establecidos en el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (...)

Los magistrados electorales durarán en el ejercicio de su encargo cuatro años, contados a partir de la fecha en que rindan la protesta de ley, al término de los cuales podrán ser ratificados mediante el procedimiento que esta Constitución establece en su artículo 61. (...)

Si los magistrados electorales son ratificados por el Congreso del Estado, continuarán en esa función por cuatro años más, durante los cuales sólo podrán ser privados de su empleo en los términos que establezca esta Constitución y las leyes, en materia de responsabilidad de los servidores públicos. (...)"

³⁸ "Artículo 63. Los jueces de primera instancia, menores y de paz, serán elegidos por el Consejo de la Judicatura, con base en los criterios, requisitos y procedimientos que establezca esta Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial; durarán en el ejercicio de su cargo cuatro años, al vencimiento de los cuales podrán ser reelectos. Los jueces que sean reelectos sólo podrán ser privados de su puesto en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes secundarias en materia de responsabilidad de los servidores públicos. Durante su ejercicio, los jueces sólo podrán ser removidos o cambiados de adscripción por acuerdo del Consejo de la Judicatura dictado en los términos que establezca la ley. En los casos de promoción, la inamovilidad en el nuevo empleo se adquirirá al transcurrir el plazo correspondiente a su ejercicio".

De lo antes expuesto se sigue, a juicio de este Alto Tribunal, que la posibilidad prevista en la Ley impugnada de que los magistrados y jueces del Poder Judicial del Estado de Jalisco que hubieren sido ratificados o reelectos, respectivamente, sean privados de su cargo por haber incurrido en alguna de las causas de *separación* del cargo contempladas en la Ley impugnada que antes se han precisado es violatoria de los artículos 116, fracción III, de la Constitución Federal y 61, 63, 69 y 66 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, éste último en relación con los artículos 1o. y 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del propia entidad federativa, **al no encontrarse establecida en dicha Constitución local.**

Lo anterior es así, en atención a las consideraciones siguientes:

En primer término, debe recordarse que la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, atendiendo a su origen, su objeto, la naturaleza y finalidades esenciales que persiguen los procesos de evaluación de control de confianza y las hipótesis que contempla en cuanto a las causas que pueden generar la separación del cargo del servidor público, claramente no puede ser considerada como una ley en materia de responsabilidades de los servidores públicos para los efectos de los preceptos constitucionales antes analizados, lo que significa que los supuestos de separación del cargo de los magistrados y jueces que hayan sido ratificados o reelectos que, entre otros casos, contempla, no actualizan la hipótesis constitucional consistente en que dichos funcionarios judiciales pueden ser privados de su puesto o empleo (supuesto que evidentemente se actualiza y se encuentra implícito en el caso de una separación del cargo) cuando así lo establezcan las referidas leyes de responsabilidades, lo que significa que, en su caso, sólo podría surtirse la condición relativa a que la Constitución local estableciera como supuesto de privación del puesto o empleo dichas causas de separación.

La distinción anotada entre la naturaleza de la Ley impugnada y las leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos a que se refiere la Constitución del Estado de Jalisco se sustenta, como ya se estableció, en lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, así como en la propia Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los términos que se expusieron en su oportunidad.

Del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución General, se desprende que, entre otros, los miembros de las instituciones policiales de los Estados y los Municipios, podrán ser:

- a) Separados de sus cargos, si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o
- b) Removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

Como ya se señaló, la distinción constitucional antes apuntada se ve reflejada expresamente en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la que por lo que hace a los Ministerios Públicos, peritos e integrantes de las instituciones policiales establece diferenciadamente las causas de separación, por incumplimiento de los requisitos de permanencia, de las causas de remoción, por incurrir en responsabilidades en el desempeño de su función, lo que se entiende como un principio rector de las leyes emitidas con base en la Ley General.

En este sentido, es de tomar en cuenta también que la propia Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco, en sus artículos 114 y 129, refleja la distinción anotada, al establecer:

“Artículo 114. La remoción es la terminación de la relación administrativa entre la institución de seguridad pública y el elemento operativo, sin responsabilidad para aquella, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o, en el caso de los policías, en el incumplimiento en sus deberes, determinado así por la instancia correspondiente”.

“Artículo 129. La separación del servicio por el incumplimiento de los requisitos de ingreso o permanencia de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, traerá como consecuencia la cesación de los efectos de su nombramiento, sin responsabilidad para la institución, o cuando en el caso de los policías en los procesos de promoción concurren las siguientes circunstancias (...)”.

De ahí que sea infundado lo alegado por las autoridades demandas en cuanto a que la Ley impugnada y los procesos de evaluación de confianza que ésta contempla, así como la separación que se deriva de la no aprobación de las evaluaciones y exámenes encuentre sustento en los artículos 109 y 113 de la Constitución Federal,³⁹ pues como se desprende de los antecedentes del proceso legislativo que culminó con la expedición y promulgación de la Ley impugnada, transcritos con antelación en este fallo, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Jalisco pretendieron sustancialmente responder a las reformas constitucionales en materia de seguridad y a la necesidad nacional de implementar acciones concretas encaminadas a desarrollar un proceso permanente para la profesionalización de los miembros de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia del Estado, creando una ley *enfocada básicamente* a atender las etapas de reclutamiento, selección, evaluación, permanencia, promoción y remoción de los cuerpos de seguridad, tendientes a cumplir con los objetivos de la evaluación y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en concordancia y cumplimiento de lo establecido en la Ley General para el Sistema de Seguridad Pública.

En otras palabras, si a diferencia de las leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos, a que se refieren los artículos 109 y 113, antes transcritos, la Ley impugnada tiene por objeto establecer los procesos de evaluación de control de confianza, aplicables a diversas clases de servidores públicos, con el objeto de comprobar que éstos *“cumplen con el perfil y la probidad de ingreso, permanencia y promoción en la institución donde están adscritos”*, como se desprende de su artículo 1o., numerales 1 y 2, es claro que su objeto no corresponde al que las constituciones federal y local definen como propio de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

Asimismo, como se advierte de los supuestos de separación que contempla la Ley impugnada, ninguno de ellos se actualiza durante el desempeño de la función que corresponde al servidor público y tampoco constituye una obligación inherente al desempeño de las funciones que corresponden a un magistrado o juez en la impartición de justicia el someterse a los exámenes y a los procesos de evaluación de control de confianza.

Establecido lo anterior, para demostrar que las causas de separación previstas en la Ley impugnada para los Magistrados y Jueces que han sido ratificados o reelectos son violatorias de los artículos constitucionales y legales antes precisados, sólo resta señalar que la Constitución Política del Estado de Jalisco no contempla dichas causas entre los motivos por los que los magistrados y jueces del Poder Judicial del Estado pueden ser privados de su encargo, como se corrobora con la simple lectura de su contenido.

En otro aspecto, este Tribunal Pleno estima que son fundados los argumentos del Poder Judicial actor, sintetizados en el numeral 2 del resultando Tercero de este fallo, en los que esencialmente aduce que la Ley impugnada, al someterlo a los lineamientos, criterios y aprobaciones de órganos que pertenecen a un Poder distinto, atenta contra el principio de división de poderes de las entidades federativas, contenido en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, por cuanto se vulnera su autonomía e independencia.

³⁹ “Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penas sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo”.

“Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

(...)”.

Al respecto, debe recordarse que como se estableció al examinar el contenido de la Ley impugnada, en ésta se establecen una serie de condiciones vinculadas o inherentes al ingreso, permanencia y promoción de los servidores públicos de la administración de justicia, que involucran a órganos distintos al Poder Judicial actor, o bien, que implican la obligación de ceñirse a las disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, consistentes en que:

- Los procesos de evaluación de control de confianza deberán observar los criterios expedidos por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación (art. 4.1);
- Las Unidades de Control de Confianza deberán estar acreditadas por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación (art. 4, numeral 2);
- Las Unidades señaladas determinarán, de conformidad con la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, los criterios a los que deberá estarse para la ponderación de los exámenes de evaluación (art.11, numeral 1, fracción II);
- Los exámenes de evaluación, una vez calificados, deberán ser ponderados en conjunto, a efecto de comprobar la confianza, excepto el examen toxicológico que se presentará y calificará por separado, conforme a la Ley General del Sistema de Seguridad Pública (art. 10, numeral 2);
- En su caso, una vez concluido el proceso de certificación, las Unidades de Control de Confianza deberán expedir el certificado correspondiente al que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, siempre que se hayan acreditado las evaluaciones correspondientes y se haya verificado el cumplimiento de los objetivos previstos en dicha Ley General (art. 16);
- Los procesos de evaluación que corresponde realizar a la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial local se encuentran sujetos a la coordinación y vigilancia del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza (art. 17 fracciones I, II, IV y VIII del numeral 1);
- Existe una obligación de la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial prevista en la Ley, conforme a la cual el Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza tiene atribuciones de requerirle que proporcione los datos correspondientes necesarios para la integración de la base de datos, sin que ello se condicione a un acuerdo previo;
- La acreditación que la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial pretenda obtener del Centro Nacional de Certificación y Acreditación, conforme a la obligación o condición que les impone el artículo 4.2. del propio ordenamiento, queda sujeta o condicionada a la intervención del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza;
- Se somete a los aspirantes a ser nombrados magistrados, consejeros de la Judicatura o titular del Instituto de Justicia Alternativa del Poder Judicial al requisito de que se les aplique la evaluación de control de confianza, la cual se llevará a cabo con el auxilio del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza y de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, según lo dispone el artículo 8o. de la Ley impugnada. (art. 8);
- El Poder Judicial local deberá iniciar, en su caso, "de conformidad con la legislación aplicable", el procedimiento de separación del servidor público de que se trate, cuando se actualice alguno de los supuestos previstos al efecto, lo que la dependencia a la cual esté adscrito deberá hacer, desde el momento en que tenga conocimiento de esa circunstancia (art. 15, numeral 1, y 12).

Ahora bien, para determinar si con la emisión de las normas impugnadas cuyo contenido antes se ha precisado se configura una violación a los principios de independencia del Poder Judicial actor y de división de Poderes, es menester analizar si las mismas implican o no intromisión, dependencia o subordinación por parte del Poder Legislativo demandado en perjuicio del actor.

Para ello, es menester, asimismo, establecer en qué condiciones se actualizan la intromisión, dependencia o subordinación de un Poder a otro, ya que de actualizarse alguna de ellas, se puede dar lugar a la violación del principio de división de poderes, de acuerdo con las Jurisprudencias P./J. 81/2004 de la Novena Época, consultable en la página 1187 del Tomo XX, correspondiente a septiembre de 2004, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, y P./J. 80/2004 de la Novena Época, visible en la página 1122 del tomo XX, correspondiente a septiembre de 2004, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que se transcribieron con antelación en este fallo.

La intromisión, según las tesis citadas, se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. De dicha definición se pueden obtener los siguientes elementos:

- a) Que se genere un acto de interferencia o intervención por parte del poder demandado, y
- b) Que dicho acto se actualice en la esfera de competencia de otro poder.

La dependencia, según lo ha establecido este Alto Tribunal en la Tesis P./J. 80/2004 antes citada, implica que un Poder impida a otro que tome decisiones o actúe de manera autónoma.

La subordinación, por su parte, se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un Poder no pueda tomar decisiones autónomamente, sino que, además, debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.

Lo anterior, en el entendido de que estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.

En el caso concreto, a juicio de este Alto Tribunal, se actualiza el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que, como se ha establecido, la inclusión de los servidores públicos de la administración de justicia en el régimen de la Ley combatida, que les genera la obligación de someterse a las evaluaciones de control de confianza y la consecuente posibilidad de que los aspirantes a ocupar un cargo en el Poder Judicial actor no puedan ingresar, o bien, que los magistrados y jueces, entre otros, sean separados obligadamente del cargo por los órganos competentes del Poder Judicial actor:

- a) Es violatoria de lo dispuesto en los artículos 21, 73, fracción XXIII, y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, como se estableció con antelación, con lo cual se configura voluntariamente una conducta antijurídica imputable a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, en perjuicio del Poder Judicial actor;
- b) Dicha conducta, coloca al Poder Judicial actor en un estado de subordinación respecto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Jalisco, pues por virtud del acto legislativo irregular que desplegaron, debe entenderse que aquél queda obligado a someterse a su voluntad, como lo es, por ejemplo, el separar del cargo a los magistrados y jueces, cuando incurran en alguna de las causas establecidas en la Ley impugnada, o bien, el abstenerse de nombrar a quien siendo aspirante no se presente o no apruebe las evaluaciones de control de confianza. Cosa distinta acontece cuando, con apego a los principios constitucionales, los poderes públicos a los que corresponde intervenir en el proceso de creación de la ley establecen deberes y obligaciones a los demás órganos, entidades o poderes del Estado, pues, evidentemente, en tal caso debe entenderse que éstos se subordinan no a sus autores sino al orden jurídico al que deben ajustar sus actos.

Lo anterior, independientemente de que en el caso se actualiza también una dependencia respecto del Poder Ejecutivo Federal y local, en los términos que antes se han precisado, en cuanto hace a las atribuciones que la Ley impugnada otorga al Centro Nacional de Certificación y Acreditación y al Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza⁴⁰ dependientes de aquéllos, respectivamente, y que se traducen en los deberes, obligaciones o limitaciones que se han precisado, y

⁴⁰ "Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 10.- El Sistema se integrará por:

I. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas; (...).

"Artículo 12.- El Consejo Nacional estará integrado por:

I. El Presidente de la República, quien lo presidirá; (...).

"Artículo 17. El Secretariado Ejecutivo es el órgano operativo del Sistema y gozará de autonomía técnica, de gestión y presupuestal. Contará con los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como de Certificación y Acreditación. El Titular del Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento del Secretariado, que establecerá las atribuciones y articulación de estos Centros.

El Secretario Ejecutivo y los titulares de los Centros Nacionales serán nombrados y removidos libremente por el Presidente del Consejo y deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, que no tengan otra nacionalidad y estén en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener más de treinta años de edad;

III. Contar con título profesional de nivel Licenciatura debidamente registrado;

IV. Tener reconocida capacidad y probidad, así como contar con cinco años de experiencia en las áreas correspondientes a su función, y

V. No haber sido sentenciados por delito doloso o inhabilitados como servidores públicos".

"Artículo 21. El Centro Nacional de Certificación y Acreditación será el responsable de la certificación, la acreditación y el control de confianza, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

Este Centro contará con un órgano consultivo integrado por las instituciones públicas y privadas que se determinen en el Reglamento de este ordenamiento".

"Artículo 22. Corresponde al Centro Nacional de Certificación y Acreditación, verificar que los centros de evaluación y control de confianza de la federación, Estados y Distrito Federal, realizan sus funciones de conformidad con las normas técnicas y estándares mínimos en materia de evaluación y control de confianza de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública. Para tal efecto, tendrá las facultades siguientes:

I. Establecer los criterios mínimos para la evaluación y control de confianza de los servidores públicos, tomando en consideración las recomendaciones, propuestas y lineamientos de las conferencias.

II. Determinar las normas y procedimientos técnicos para la evaluación de los servidores públicos;

III. Determinar los protocolos de actuación y procedimientos de evaluación de los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Seguridad Pública;

IV. Evaluar y certificar la correcta aplicación de los procesos que operen los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Seguridad Pública;

- c) Dicha subordinación y dependencia versan sobre el nombramiento (ingreso) o indebida separación (permanencia) de los miembros del Poder Judicial y, por tanto, incide en los principios de carrera judicial, y de estabilidad e inamovilidad en el cargo, afectando con ello su autonomía e independencia, como se desprende del contenido de los principios a los que se hizo referencia con antelación en este fallo.

Por todo lo hasta aquí expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que en el caso, es fundado el concepto de invalidez en cuanto hace al planteamiento de que la inclusión de los servidores públicos de la administración de justicia en el régimen de evaluación y control de confianza contemplado en la Ley combatida, así como la regulación que con motivo de ello se establece respecto al Poder Judicial actor, vulneran su ámbito de competencias, particularmente en cuanto hace a las garantías de autonomía e independencia judicial y, en consecuencia, transgrede el principio de división de poderes.

Frente a esa conclusión, se hace innecesario el estudio de los restantes motivos de invalidez, en tanto ello no variaría en nada la decisión aquí alcanzada, siendo aplicable el siguiente criterio jurisprudencial:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto”. (Registro No. 193258. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Septiembre de 1999. Página: 705. Tesis: P./J. 100/99. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional)

En consecuencia, se declara la invalidez de los preceptos de la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el veintiuno de julio de dos mil doce, que determinan la referida inclusión, a saber: los artículos 3o., fracción II, 7o., 8o., y transitorio cuarto, así como las porciones normativas contenidas en los artículos 1o., 11, numeral 1, fracción II, 12, numeral 1, párrafo segundo, 17, numeral 1, fracción XI, y transitorio tercero, que se indican a continuación, tachando el texto o la porción que se han declarado inválidos:

“Artículo 1.

1. Esta ley tiene por objeto establecer los procesos de evaluación de control de confianza aplicables a los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y a los ~~servidores públicos de la administración de justicia y~~ defensores de oficio.

Artículo 3.

1. Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

(...)

II. En el Poder Judicial:

a) El Supremo Tribunal de Justicia;

b) El Consejo de la Judicatura;

c) El Tribunal Administrativo del Estado de Jalisco;

d) El Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, y

e) El Instituto de Justicia Alternativa.

(...).

Artículo 7.

1. El Poder Judicial del Estado de Jalisco establecerá su Unidad de Control de Confianza de acuerdo con las bases que señala la presente ley y el reglamento que al efecto expida. Podrá auxiliarse, para los exámenes y evaluaciones, del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, así como de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, previo acuerdo suscrito entre ambos poderes.

V. Evaluar y certificar los procesos de evaluación y control de confianza que en el ámbito de Seguridad Pública operen instituciones privadas que así lo soliciten y cumplan con la normatividad correspondiente;

VI. Verificar periódicamente que los Centros de referencia apliquen los procesos certificados, conforme a los lineamientos y estándares que el Centro Nacional de Certificación y Acreditación establezca;

VII. Apoyar a los Centros de Evaluación y Control de Confianza de las Instituciones de Seguridad Pública;

VIII. Promover la homologación, validación y actualización de los procedimientos y criterios de Evaluación y Control de Confianza;

IX. Establecer los requisitos que deben contener los certificados Ministerial, Policial y Pericial y aprobar sus características, y

X. Las demás que resulten necesarias para el desempeño de sus funciones”.

Artículo 8.

1. El Congreso del Estado y el Consejo de la Judicatura, respectivamente, en el proceso de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial deberán realizar la evaluación de control de confianza a los aspirantes, para lo cual se deberán auxiliar del Centro Estatal de Evaluación y de Control de Confianza, de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, así como de la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial, según corresponda.

Artículo 11.

1. La ponderación de los exámenes mencionados en el artículo anterior será de la siguiente manera:

I. En el caso de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, considerando los criterios que establezca el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, y

II. En el caso de los ~~integrantes del Poder Judicial y~~ defensores de oficio, se estará a los criterios que determine su propia Unidad de Control de Confianza, de conformidad con la Ley General del Sistema de Seguridad Pública.

Artículo 12.

1. Los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y los servicios (sic) públicos deben ser citados a la práctica de los exámenes respectivos por medios indubitables. En caso de que éstos no se presenten sin causa justificada, se nieguen a la práctica de los exámenes o impidan la correcta aplicación de los mismos, se les tendrá por no aprobados y se procederá a su separación en los términos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

En el caso de los servidores públicos de la administración de justicia y defensores de oficio, se procederá a separarlos, en los términos de sus disposiciones aplicables.

Artículo 17.

1. El Gobierno del Estado, a través de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal de Seguridad Pública, contará con una unidad denominada Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, encargada de:

(...)

XI. Apoyar **al Poder Judicial**, al Poder Legislativo y a los ayuntamientos en los procesos de control de confianza que realicen a sus servidores públicos, previo acuerdo respectivo.

(...).

TRANSITORIOS

TERCERO. El Poder Ejecutivo, **el Poder Judicial** y los ayuntamientos deberán establecer sus organismos de control de confianza, o firmar los convenios respectivos, según sea el caso, dentro de los sesenta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

CUARTO. El Congreso del Estado, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberá establecer en las convocatorias para el nombramiento de magistrados del Poder Judicial, consejeros de la Judicatura, así como para el titular del Instituto de Justicia Alternativa, el requisito de que a los aspirantes se les aplicará la evaluación de control de confianza.

OCTAVO. Efectos de la sentencia. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, y atendiendo a la declaración de invalidez decretada respecto a las porciones normativas que se precisaron en el considerando que antecede, los preceptos de la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios que contienen las referidas porciones normativas deberán leerse como sigue:

“Artículo 1.

1. Esta ley tiene por objeto establecer los procesos de evaluación de control de confianza aplicables a los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y a los defensores de oficio.

Artículo 3.

1. Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

I. ...

II. **(Declarada inválida).**

III.

(...).

Artículo 11.

1. La ponderación de los exámenes mencionados en el artículo anterior será de la siguiente manera:

I. En el caso de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, considerando los criterios que establezca el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, y

II. En el caso de los defensores de oficio, se estará a los criterios que determine su propia Unidad de Control de Confianza, de conformidad con la Ley General del Sistema de Seguridad Pública.

Artículo 12.

1. Los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y los servicios (sic) públicos deben ser citados a la práctica de los exámenes respectivos por medios indubitables. En caso de que éstos no se presenten sin causa justificada, se nieguen a la práctica de los exámenes o impidan la correcta aplicación de los mismos, se les tendrá por no aprobados y se procederá a su separación en los términos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

En el caso de los defensores de oficio, se procederá a separarlos, en los términos de sus disposiciones aplicables.

Artículo 17.

1. El Gobierno del Estado, a través de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal de Seguridad Pública, contará con una unidad denominada Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, encargada de:

(...)

XI. Apoyar al Poder Legislativo y a los ayuntamientos en los procesos de control de confianza que realicen a sus servidores públicos, previo acuerdo respectivo.

TRANSITORIOS

TERCERO. El Poder Ejecutivo y los ayuntamientos deberán establecer sus organismos de control de confianza, o firmar los convenios respectivos, según sea el caso, dentro de los sesenta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto”.

La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la fecha en que se notifiquen por oficio los puntos resolutivos correspondientes a la presente ejecutoria, a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Jalisco, con fundamento en el artículo 45, primer párrafo de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 3o., fracción II, 7o., 8o. y transitorio cuarto de la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el día veintiuno de julio de dos mil doce, así como de los preceptos de la referida ley que a continuación se indican, en las porciones normativas siguientes: 1o., “servidores públicos de la administración de justicia y”; 11, numeral 1, fracción II, “integrantes del Poder Judicial y”; 12, numeral 1, párrafo segundo, “servidores públicos de la administración de justicia y”; 17, numeral 1, fracción XI, “al Poder Judicial,” y transitorio tercero, “el Poder Judicial”. La declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Jalisco.

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

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

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

Respecto del punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, al estudio de las causas de improcedencia y a la fijación de la litis.

Respecto del punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con voto parcial en cuanto a las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Respecto del punto tercero:

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

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente, así como el secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Presidente, Ministro **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- 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 NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de sesenta y seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de treinta y uno de marzo de dos mil catorce, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 86/2012. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación. México, Distrito Federal, a veinticuatro de febrero de dos mil quince.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 86/2012.

I. Antecedentes.

El Poder Judicial del Estado de Jalisco demandó la invalidez del Decreto número 24035/LIX/12, expedido y promulgado respectivamente, por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del mencionado Estado, por medio del cual se emitió la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios¹.

Esencialmente el poder actor señaló que la inclusión de los servidores públicos de la administración de justicia en el régimen de evaluación y control de confianza contemplado en la ley impugnada, así como la regulación que con motivo de ello se estableció, vulneran su ámbito de competencias, particularmente, por lo que se refiere a las garantías de autonomía e independencia judicial, con lo que también se transgrede el principio de división de poderes. Agregó que los servidores públicos pertenecientes al Poder Judicial local ya cuentan con un esquema legal previsto en la ley orgánica correspondiente que regula su ingreso, permanencia, promoción y separación del cargo, así como las causas de responsabilidad y la manera de sustanciar los respectivos procedimientos y sanciones que amerita cada conducta infractora.

II. Resolución del Tribunal Pleno.

Esencialmente en la sentencia se sostuvo lo siguiente²:

1.- La existencia de una contravención a los límites previstos en el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Federal al legislador ordinario, para incluir en las leyes relativas el régimen especial al que deben encontrarse sujetos los ministerios públicos, peritos y miembros de las instituciones policiales, otra clase de servidores públicos no contemplados en estas categorías, tal como en el caso lo son, los servidores públicos de la administración de justicia en el Estado de Jalisco.

2.- El régimen especial para los servidores públicos que integran los cuerpos de seguridad pública debe entenderse en el contexto de la reforma constitucional que en materia penal se llevó a cabo mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de junio de dos mil ocho. Atendiendo al proceso legislativo de esta reforma y con base en una interpretación sistemática

¹ Este decreto se publicó en el Periódico Oficial de la citada entidad de 21 de julio de 2012.

² Este asunto se resolvió por unanimidad de 11 votos en sesión pública de 31 de marzo de 2014.

de los artículos 21, 73, fracción XXIII, y 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Federal, es claro que una de las notas distintivas que caracteriza la relación administrativa que los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública guardan con el Estado —particularmente los ministerios públicos, peritos y miembros de las instituciones policiales—, es la circunstancia de que éstos pueden ser separados de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes señalen para permanecer en dichas instituciones, lo que significa que la regulación de tales requisitos de permanencia y los supuestos y procedimientos de separación, en caso de su incumplimiento, deben contenerse específicamente en sus propias leyes, entendidas como aquéllas que se emitan en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

3.- La inclusión de los servidores públicos de la administración de justicia en la ley impugnada rompe abiertamente en su perjuicio con el principio referido de taxatividad, contenido en el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Federal.

4.- Esta inclusión también trastoca el sistema constitucional establecido en los artículos 21, 73, fracción XXIII, y 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Federal en materia de seguridad pública, dado que la ley impugnada otorga al Centro Nacional de Certificación y Acreditación, facultades o cargas que por su naturaleza no le corresponden, particularmente al establecer en su artículo 4, numeral 2, que las Unidades de Control de Confianza previstas en la propia ley deberán estar acreditadas por dicho centro, lo que también entraña una invasión a la esfera de las competencias del Congreso de la Unión, único órgano legislativo ordinario facultado para alterar o modificar las funciones que correspondan al mencionado centro nacional, el cual fue creado y es regulado por la ley general que aquél emitió.

5.- Adicionalmente esta inclusión y la regulación contenidas en la ley impugnada, vulneran las garantías constitucionales de autonomía e independencia del poder judicial actor, en detrimento del principio de división de poderes.

6.- El poder legislativo si bien tiene competencia formal para expedir leyes, ello debe hacerlo conforme a los límites materiales y sustantivos que tanto la Constitución Federal como la Constitución Local establecen, siendo que en el caso, los límites materiales se contrariaron.

7.- De igual forma, el contenido de la ley impugnada genera una afectación a las garantías de autonomía e independencia judiciales, en detrimento del principio de división de poderes, ya que conforme al artículo 116 constitucional y por lo que hace a los poderes judiciales locales, tanto las constituciones locales como las leyes orgánicas de los estados, entre otras cosas, deben establecer la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones; las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los Estados; que los magistrados podrán ser reelectos y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las propias constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los estados.

III. Razones del voto concurrente.

Si bien estuve de acuerdo con la declaratoria de invalidez de las normas impugnadas, no comparto la totalidad de las consideraciones que la sustentan.

En mi opinión la declaratoria de invalidez debió sustentarse únicamente en la transgresión al artículo 116, fracción III de la Constitución Federal, el cual establece las condiciones básicas de autonomía e independencia de los poderes judiciales locales. Esta fracción indica en su primer párrafo que: “El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas”; y, en su segundo párrafo precisa que: “La independencia de los magistrados y jueces, en el ejercicio de sus funciones, deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados”.

El estudio de este caso debió partir del análisis del artículo 116 de la Constitución Federal y determinar si era correcto o no que a los servidores públicos del poder judicial local se les incluyera, tanto para condiciones de ingreso como de permanencia, en la Ley de Control de Confianza Estatal.

El propio artículo 116 constitucional indica que las cuestiones de ingreso y promoción de los integrantes de los poderes judiciales locales deben estar garantizadas en las constituciones y leyes orgánicas locales, e indica que una vez ratificados, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos de las constituciones locales, de las leyes orgánicas correspondientes y de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los estados.

Al respecto, me parece que el artículo 116 constitucional claramente establece una reserva constitucional y legal, para las regulaciones de las condiciones de ingreso, formación y permanencia de los servidores públicos de los poderes judiciales de los estados. Si bien, no hay una exclusión de la posibilidad de realizar los controles de confianza a este tipo de servidores, esto debe estar contemplado, en todo caso, en la normatividad señalada, e implementarse con la suficiente autonomía orgánica para evitar la intromisión, subordinación o dependencia del poder judicial.

El hecho de que se incluyera a los servidores públicos del poder judicial del Estado de Jalisco, en la Ley de Control de Confianza impugnada, violenta esta reserva constitucional y legal e invade la esfera competencial del poder actor, ya que compromete su independencia y autonomía.

Me parece que esta era la razón central y suficiente para estimar fundados los argumentos de invalidez formulados, resultando innecesarios todos los argumentos que se hicieron en la sentencia en suplencia de la queja.

Finalmente, quiero dejar claro que en este caso, la razón que sustenta la invalidez es puramente formal, por lo que no me pronuncio sobre la conveniencia o no del establecimiento de este tipo de controles respecto de servidores de poderes judiciales locales, incluyendo a sus titulares, pues además de que no es lo cuestionado en este asunto, en principio habría que superar esta reserva constitucional y legal y una vez superada, entonces se podría evaluar si existe un problema de invasión material o de intromisión normativa u orgánica entre poderes.

El Ministro, **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz en la sentencia de treinta y uno de marzo de dos mil catorce dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 86/2012. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veinticuatro de febrero de dos mil quince.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 86/2012, RESUELTA EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL CATORCE.

En la resolución de esta controversia constitucional se declara la invalidez de los artículos 3o., fracción II, 7o., 8o. y transitorio cuarto de la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el día veintiuno de julio de dos mil once, así como las porciones normativas que se precisan en el resolutivo segundo de los artículos 1o., 11, 12, 17 y tercero transitorio del citado ordenamiento.

La invalidez de las normas se sustenta en las siguientes consideraciones:

- a) Las normas generales impugnadas trastocan el sistema establecido en los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal, dado que otorgan facultades o cargas que no le corresponden al Centro Nacional de Certificación y Acreditación, regulado por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y porque autoriza la emisión de certificados en esa materia a las Unidades de Control de Confianza pertenecientes a órganos ajenos a las instituciones de seguridad pública.
- b) Las normas impugnadas afectan la autonomía e independencia judiciales, en detrimento del principio de división de poderes, por lo que existe violación al artículo 116, fracción III, constitucional. Tal determinación se basó en diversos criterios sostenidos por este Alto Tribunal en relación con las garantías de los funcionarios judiciales, y se concluyó que resulta inconstitucional que los magistrados y jueces del Poder Judicial del Estado de Jalisco que hayan sido ratificados o reelectos, respectivamente, sean privados de su cargo por haber incurrido en algunas de las causas de separación previstas en la ley de control de confianza materia de este asunto, con la aclaración de que esta última no es un ordenamiento que regule las responsabilidades de los funcionarios judiciales, en términos de los artículos 109 y 113 de la Constitución.
- c) Se declaran fundados los argumentos del Poder Judicial del Estado de Jalisco, en los que se aduce que la ley impugnada lo somete a los lineamientos, criterios y aprobación de órganos que pertenecen a un poder distinto, de manera que atenta contra el principio de división de poderes contenido en el artículo 116, fracción III, constitucional.

Comparto la conclusión en cuanto a la invalidez de las normas y porciones normativas que se invalidan, pues considero que estas vulneran el principio de división de poderes previsto en el artículo 116, fracción III, constitucional. Coincido en que es fundado el argumento de que tales preceptos someten al actor a un poder distinto.

Sin embargo, con todo respeto, estimo que esa razón es suficiente para sostener el sentido, y no comparto, ni me pronuncio, sobre las demás consideraciones en que se sustentó la referida invalidez, de las cuales me separo.

Específicamente, considero que en este asunto no resultaban necesarias las consideraciones sobre la interpretación de los artículos 21, 73, fracción XXIII, y 123, apartado B, fracción XIII, constitucionales, ni de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Aunque pudiera coincidir con algunas de las afirmaciones del proyecto, no comparto cualquier aseveración o implicación de esta decisión, en el sentido de limitar la aplicación de los procesos de evaluación de confianza exclusivamente a los agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales.

Así lo sostuve en el voto particular que emití, al resolverse la Acción de Inconstitucionalidad 36/2011, aprobada por el Tribunal Pleno en sesión de veinte de febrero de dos mil doce. Cabe destacar que en dicha ejecutoria no se limitó la aplicación de esas evaluaciones a los sujetos previstos en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, y en el voto particular, sostuve que es constitucional que las leyes establezcan el control de confianza en cargos de elección popular si es estrictamente voluntario someterse a pruebas de control, pero en ese caso no puede ni debe imponerse a los partidos políticos o los candidatos que las mismas se realicen, obligatoriamente, solamente en un lugar predeterminado por el legislador; si la sujeción a las pruebas de control de confianza son absolutamente voluntarias, también debe serlo la determinación del lugar en que se desea realizarlas.

En ese sentido, aunque voté a favor de la sentencia emitida en este asunto, no me pronuncio sobre la constitucionalidad o no de establecer en la ley evaluaciones de control de confianza a los funcionarios de los poderes judiciales locales.

Por otro parte, también me separo de las consideraciones en que se sostiene que las normas invalidadas vulneran la independencia judicial de los magistrados y jueces, ratificados o reelectos, del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

Con todo respeto, reitero que la cuestión constitucional planteada en esta controversia se relaciona principalmente con la violación al principio de división de poderes por el sometimiento del poder judicial, como institución, a procedimientos y controles del poder ejecutivo en la selección y designación de su personal, y esto es fundado y suficiente para sustentar la invalidez de las disposiciones impugnadas. De esta manera, el análisis relativo a la estabilidad e inamovilidad de magistrados y jueces resulta innecesario.

En este asunto, más que la independencia individual de cada juzgador, se está afectando el principio de división de poderes y las facultades del Poder Judicial local, como institución en su conjunto.

Además, este pronunciamiento tiene el inconveniente de que sólo es válido para jueces y magistrados, sobre todo para los juzgadores ratificados. En cambio, su aplicación no protege a los secretarios, actuarios y demás personal que se consideren servidores públicos de la administración de justicia, así como de consejeros y miembros del Instituto de Justicia Alternativa, que sí están incluidos en la ley impugnada.

Atentamente

El Ministro, **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9o. del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la versión pública que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas en la sentencia de treinta y uno de marzo de dos mil catorce dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 86/2012. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veinticuatro de febrero de dos mil quince.- Rúbrica.