

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 37/2016, así como el Voto Concurrente formulado por el Ministro Luis María Aguilar Morales.

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
37/2016**

**PROMOVENTE: PROCURADORA
GENERAL DE LA REPÚBLICA**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO:

Rúbrica.

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ:

Rúbrica.

SECRETARIA: CECILIA ARMENGOL ALONSO

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **seis de mayo de dos mil diecinueve**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 37/2016, en la que se impugnan diversos preceptos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, publicada en el periódico oficial de la entidad el miércoles veintisiete de abril de dos mil dieciséis a través del Decreto LXII-948.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Demanda.** Mediante oficio 142/2016 presentado el veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la entonces Procuradora General de la República, se interpuso acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180 y 181, todos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, publicados en el periódico oficial de la entidad el miércoles veintisiete de abril de dos mil dieciséis, a través del Decreto LXII-948¹.
2. **Conceptos de invalidez.** Al respecto, se plantearon los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación.
 - **Primer concepto de invalidez.** La Procuradora alega violación a los artículos 16, párrafo primero, 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, todos de la Constitución Federal, respecto de los artículos 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180 y 181, todos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, publicados en el periódico oficial de la entidad el miércoles veintisiete de abril de dos mil dieciséis, a través del Decreto LXII-948; en tanto estos preceptos regulan aspectos relativos al recurso de revisión, tales como la procedencia, los plazos, el trámite y sustanciación, las causales de improcedencia del mismo y las posibles formas de resolución.
 - Por eso considera que derivado de los artículos 6, apartado A, fracción IV y 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal, mismos que fueron objeto de la reforma constitucional en materia de transparencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, y de cuyos textos se desprende que para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias tomarán como principio y/o base, establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.
 - Señala que conforme con la fracción XXIX-S del artículo 73 de la Constitución Federal, se establece que es el Congreso de la Unión quien cuenta con la facultad de expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las

¹ Acción de Inconstitucionalidad 37/2016 fojas 1 a 30.

autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

- Agrega que conforme con la fracción XXIX-S del artículo 73 de la Constitución Federal, se establece que es el Congreso de la Unión quien cuenta con la facultad de expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.
- Observa, que del artículo segundo transitorio, se desprende la obligación del Congreso de la Unión de emitir una ley general y reglamentaria del numeral 6 de la Constitución Federal, lo cual ocurrió mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil quince, en el que se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, misma que en su artículo 1 establece como su objeto establecer las bases para crear las instituciones que la misma regula y fija los principios generales y crear los procedimientos para el ejercicio de acceso a la información pública. Aunado a que de las fracciones I y IV del artículo 2 de la Ley General, se advierte que parte de sus objetivos consisten en distribuir competencias entre el órgano garante de la Federación y los correspondientes a las entidades federativas, y regular los medios de impugnación en materia de transparencia y acceso a la información.
- Agrega también, que del análisis a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, se advierte el título Octavo denominado “DE LOS PROCEDIMIENTOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA” de cuyos preceptos se prevé la sustanciación, entre otros, del recurso de revisión. Luego, considera que al ser la Ley General de Transparencia un ordenamiento que distribuye competencias y del cual se deriva que el Congreso de Tamaulipas ya no tiene atribuciones para establecer los recursos que hagan efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información, de ahí los preceptos de la ley local que regulan dicho recurso resultan inconstitucionales.
- Corroborar su argumento al señalar que de la iniciativa a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información se verifica que el legislador federal señaló que el objeto perseguido por la Ley General, fue establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información, regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia de Acceso a la Información y Protección de Datos personales; así como regular los medios de impugnación en concreto el recurso de revisión ante el Instituto y los organismos garantes que otorgan la posibilidad a los particulares de solicitar la información, razón por la cual se señaló que se homologarán los plazos de respuestas de estos órganos.
- Alega que no obstante el Congreso de Tamaulipas cumplió con el Quinto Transitorio de la Ley General de Transparencia, pasaron por alto apegarse a sus bases y directrices, e invadieron la esfera del legislador federal al legislar sobre un ámbito de competencia reservado de manera exclusiva al legislador federal, y a fin de corroborar la vulneración a la fracción XXIX-S del artículo 73 de la Constitución Federal, la actora realiza un cuadro comparativo entre las disposiciones de la Ley General de Transparencia y las que combate de la Ley de Transparencia de Tamaulipas relativas a la regulación del recurso de revisión, de cuya confronta destaca que si bien el legislador en algunos preceptos estableció hipótesis normativas de forma idéntica a la Ley General, en otras lo hace de manera diferente, como por ejemplo en el artículo 162 de la ley impugnada en el que el legislador local estableció un plazo para la resolución del recurso de revisión distinto al señalado en la Ley General, lo que también ocasiona una trasgresión al principio de certeza jurídica. Por lo que concluye, es evidente que el legislador local estaba impedido para legislar lo concerniente al recurso de revisión en la materia de transparencia y acceso a la información, y por ello deben invalidarse las normas impugnadas.
- **Segundo concepto de invalidez.** La Procuradora actora alega violación al principio de certeza jurídica, y combate en concreto el artículo 162 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Tamaulipas, que considera genera una violación al principio de certeza jurídica porque establece que el organismo garante tiene un plazo de treinta días para resolver el recurso de revisión, y que el mismo podrá ampliarse en una sola ocasión hasta por diez días más. Lo que se contradice con la regulación de la Ley General de Transparencia y

Acceso a la información ya que ésta en su artículo 146 prevé un plazo de cuarenta días en el mismo supuesto, y que éste podrá ampliarse por una sola vez hasta por un periodo de veinte días.

- Luego, sostiene que la inconstitucionalidad del precepto radica en que como se señaló del dictamen elaborado por la Comisión de Gobernación de la LXII Legislatura, respecto del proyecto a la Ley General en materia de transparencia, se evidencia que la intención del legislador federal fue de homologar los plazos de respuesta de los órganos garantes respecto del recurso de revisión, por tanto es evidente que el legislador local de Tamaulipas, carecía de facultades para modificar dichos plazos.
 - Además que ello incide en el principio de seguridad jurídica, toda vez que, el Congreso local de forma distinta a las previsiones de la Ley General estableció plazos diversos para la resolución del recurso de revisión, y ello impide que los solicitantes que interpongan el recurso en cita, conozcan con precisión los plazos sobre los cuáles el órgano garante resolverá el recurso de revisión.
3. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, el Ministro Presidente tuvo por presentada la acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuradora General de la República, registrándola bajo el número 37/2016, y la asignó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento².
4. Consiguientemente, por acuerdo de veintiséis de mayo siguiente, el Ministro instructor dio cuenta de la demanda de inconstitucionalidad, la admitió a trámite y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas como las entidades que aprobaron, emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que les solicitó su informe en un plazo de quince días hábiles, y se requirió al Congreso Local la remisión de los antecedentes legislativos de los decretos reclamados; y al Poder Ejecutivo de la entidad para que remitiera un ejemplar del Periódico Oficial del Estado respectivo³.
5. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.** A través de un escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintiocho de junio de dos mil dieciséis, el Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas rindió su informe⁴ y expresó los razonamientos que se detallan a continuación.
- Alegó que la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, se encuentra ajustada a derecho, tan así que el mismo Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que como organismo especializado en la materia aprobó en todos y cada uno de sus términos el proyecto de ley.
 - Aduce que la actora argumenta de manera dogmática que la emisión de la ley impugnada se llevó a cabo sin fundamentación y motivación, pero no expone los razonamientos que sustenta ese dicho; aunado a que la acción debe sobreseerse porque la actora plantea una contradicción entre una norma general y una ley secundaria, sin precisar una causa de pedir respecto a su inconstitucionalidad, esto es al no señalar las razones mínimas que pongan de relieve la violación del derecho público subjetivo invocado por la norma general aplicada y no la que se utilice como parámetro comparativo⁵.
 - Señala que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue emitida atendiendo a las facultades y obligaciones conferidas en el artículo 91, fracción V, de la Constitución del Estado de Tamaulipas, esto es: promulgar, mandar a publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y decretos del Congreso del Estado. Y por ende, la legislación impugnada cumple con la debida fundamentación y motivación.

² Ibid. Foja 34.

³ Ibid. Fojas 35 y 36.

⁴ Ibid. Fojas 55 a 78.

⁵ Ibid. Foja 62.

- En cuanto a los argumentos que alegan violación al principio de seguridad jurídica, el Ejecutivo señala que la inconstitucionalidad de una ley no puede demostrarse por incongruencias con el orden jurídico que revelen violación, entre otras, a la garantía de seguridad jurídica, como podría ser la contradicción de tesis entre la norma impugnada con otra norma general. Y estima que, la inconstitucionalidad de una ley requiere de la indicación de la garantía individual violada y de la precisión de razones mínimas que pongan de relieve la violación del derecho público subjetivo invocado por la norma general aplicada, y no por la que se utilice como parámetro comparativo. Máxime que, en el caso los legisladores cumplieron, considera, con el artículo 6, apartado A, fracción IV y 73 fracción XXIX-S de la Constitución Federal.
 - Además, considera que debe tomar en cuenta el principio de progresividad tutelado por el artículo 1 de la Constitución Federal, a fin de evidenciar que el plazo de la ley local es más favorable para el particular y por ende es incuestionable que se tiene que respetar esta determinación. Y en suma considera que por esas razones el concepto de invalidez debe calificarse como inoperante. Máxime que considera que la procuradora actora solo se limita a señalar que son inconstitucionales los artículos 158 al 181 de la Ley de Transparencia del Estado de Tamaulipas, sin elaborar argumentos ni razonamientos lógico jurídicos del por qué tales aseveraciones son inoperantes al no desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las leyes.
 - Agrega que el argumento referente a la diferencia de plazos entre la ley local y la Ley General, sí otorga seguridad jurídica a los ciudadanos porque el artículo 162 de la legislación impugnada se apegó al principio de inmediatez procesal contenido en los artículos 6 y 17 de la Constitución Federal, lo que además respeta el principio pro persona porque el plazo de la Ley General es mayor.
 - Alega que de los artículos quinto y séptimo transitorio de la Ley General de transparencia establece que no se podrán reducir o ampliar los plazos vigentes en la normatividad de la materia en perjuicio de los solicitantes de información. De ahí que por ese impedimento, se deben respetar los plazos de la norma, amén que la armonización normativa no sólo es un paso o un requisito adicional al proceso de creación de un ordenamiento, sino que debe buscar por un perfeccionamiento del orden jurídico, por lo que basta la comparativa entre los preceptos para concluir que éstos no discuerdan ni se rechazan, sino que en la legislación local se establece una norma más benéfica a las partes, lo cual está permitido por el artículo séptimo transitorio de la Ley General de Transparencia.
6. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas.** A través de un escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiocho de junio de dos mil dieciséis, el Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Tamaulipas rindió su informe⁶ y expresó los razonamientos que se detallan a continuación.
- Señala que la emisión de la Ley impugnada tiene una legítima finalidad constitucional, y por eso la aprobación del Decreto LXII-948, además que cumplió con todas las etapas del proceso legislativo, fue apta e idónea y no invade la esfera competencial del Congreso de la Unión, porque el actuar del Congreso local se apegó a lo que dispone el artículo 6 de la Constitución Federal, atendiendo todas las formalidades sin que fuera violentado el artículo 1 de la Constitución Federal.
 - Agrega que se cumplió con el objetivo de armonización de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, cumpliendo con la obligación legislativa con arreglo al principio *pro persona*, a fin de crear condiciones que permitan a cada persona gozar de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, en concreto del acceso a la información pública, por lo que con la idea de proporcionar más y mejores condiciones legales que permitan garantizar el derecho constitucional, se establecieron los mecanismos jurídicos para hacerse

⁶ Ibid. Fojas 109 a 121.

valer los medios de impugnación, lo que no invade la esfera competencial del Congreso de la Unión.

7. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de trece de julio de dos mil dieciséis, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución⁷.

II. COMPETENCIA

8. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c)⁸, de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al plantearse la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas y la Constitución Federal.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

9. Del análisis del escrito de la procuradora actora, se advierte que las normas impugnadas que son señaladas como contrarias al artículo 6 y la fracción XXIX-S del artículo 73 de la Constitución Federal, consisten en especificó los artículos 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180 y 181, todos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, publicados en el periódico oficial de la entidad el miércoles veintisiete de abril de dos mil dieciséis, a través del Decreto LXII-948.
10. Así las cosas, este Tribunal Pleno considera como **efectivamente impugnados** los artículos 158 a 181 de la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública del Estado de Tamaulipas.

IV. OPORTUNIDAD

11. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁹ (de ahora en adelante la "Ley Reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.
12. En ese sentido, se estima que la acción de inconstitucionalidad resulta **oportuna**, pues primeramente se trata de un nuevo acto legislativo respecto de todas las normas efectivamente impugnadas¹⁰ y la presentación de la demanda se hizo en el plazo legal correspondiente.

⁷ Ibid. Foja 1008.

⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TRANSITORIOS:

DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.

⁹ **Artículo 60.-** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles".

¹⁰ Tesis: P.J.J. 25/2016 (10a.) ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se

13. En tanto se verifica que el Decreto LXII-948, impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad, se publicó el miércoles veintisiete de abril de dos mil dieciséis¹¹, por lo que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del jueves veintiocho de abril al viernes veintisiete de mayo de dos mil dieciséis. Consecuentemente, dado que la demanda de la Procuradora General de la República se interpuso en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el martes veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis¹², resulta inconcuso que se satisface el requisito de temporalidad que se analiza.

V. LEGITIMACIÓN

14. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por órgano legitimado y por su debido representante, tal como se evidencia en las consideraciones y razonamientos que se detallan en seguida.
15. En lo que interesa, artículo 105, fracción II, inciso c)¹³, de la Constitución Federal dispone:
- “ARTÍCULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
- (...)
- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
- Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
- (...)
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; (...).”
16. De acuerdo con el citado precepto, el Procurador General de la República podrá promover acción de inconstitucionalidad, entre otros, en contra de leyes estatales.
17. En el caso, se advierte que suscribe el escrito Arely Gómez González, en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento, expedido por el Presidente de la República el tres de marzo de dos mil quince (foja treinta y dos del expediente).
18. Dicha funcionaria promueve la acción en contra de diversos artículos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, ordenamiento de carácter estatal, por lo que cuenta con legitimación para hacerlo.
19. Apoya la anterior conclusión, la tesis P./J. 98/2001, publicada en la página ochocientos veintitrés del tomo XIV, septiembre de dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra señala:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Procurador General de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin

reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.

Acción de inconstitucionalidad 11/2015. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 26 de enero de 2016. Unanimidad de once votos en relación con el sentido; mayoría de ocho votos en relación con las consideraciones de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, aprobó con el número 25/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintidós de septiembre de dos mil dieciséis.

Época: Décima Época, Registro: 2012802, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I, Materia(s): Común, Página: 65.

¹¹ Ibid. Fojas 79 a 84.

¹² Ibid. Foja 30 reverso.

¹³ Vigente, en términos del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, antes transcrito.

que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el Procurador General de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna.”

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

20. El Poder Ejecutivo demandado, en su informe manifestó que toda vez que en el primer concepto de invalidez formulado por la actora se plasmó una contradicción entre una norma general y una ley secundaria, el mismo precisa de una causa de pedir al no señalar las razones mínimas que pongan de relieve la violación del derecho público subjetivo invocado por la norma general aplicada y no la que se utilice como parámetro comparativo. Misma que debe desestimarse en tanto que su análisis involucra el estudio de fondo del asunto¹⁴, como se desarrollará en el siguiente apartado.
21. Luego, al no haberse hecho valer alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diverso al analizado, ni advertirse de oficio alguna por este Alto Tribunal¹⁵, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados.

VII. ESTUDIO DE FONDO

22. Este Tribunal Pleno procede al análisis del *primer concepto de invalidez* planteado por la actora en el que alega que el Congreso del Estado de Tamaulipas carece de competencia para emitir las normas cuya validez se cuestiona, al estimar que derivado de los artículos 6, apartado A, fracción IV y 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal, mismos que fueron objeto de la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, que es el Congreso de la Unión quien cuenta con la facultad de expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno, y con ello la regulación de los medios de impugnación.
23. Además, la parte actora alega que no obstante el Congreso de Tamaulipas cumplió con el Quinto Transitorio de la Ley General de Transparencia, al hacerlo omitió apegar a sus bases y directrices respecto a los procedimientos, e invadió la esfera del legislador federal al legislar sobre un ámbito de competencia reservado de manera exclusiva al legislador federal, por lo que es evidente que el legislador local estaba impedido para legislar lo concerniente al recurso de revisión en la materia de transparencia y acceso a la información y por ello deben invalidarse las normas impugnadas.
24. Concepto de invalidez que resulta **infundado**, de acuerdo al criterio mayoritario que este Tribunal Pleno, sostuvo al fallar la diversa acción de inconstitucionalidad 45/2016¹⁶, en la cual se sostuvo que en la materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, el Constituyente estableció un sistema de facultades concurrentes entre la Federación y las entidades federativas.
25. En efecto, dado que la propia Constitución reconoce y la jurisprudencia de este Tribunal así lo ha reconocido¹⁷, las llamadas facultades concurrentes, que se ejercen simultáneamente por la

¹⁴ Tiene aplicación la tesis P./J. 36/2004 de rubro y texto:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.

Época: Novena Época, Registro: 181395, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, Materia(s): Constitucional, Página: 865.

¹⁵ En efecto, si bien se advierte que mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, mediante Decreto No. LXIII-186 se adicionó un Capítulo Sexto, a la Ley Impugnada denominado “DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL” al Título Segundo que comprende los artículos 47 Bis, 47 Ter, y 47 Quater de la actual Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, dicha reforma no actualiza causa de improcedencia alguna en tanto no incide en los artículos efectivamente impugnados en la presente acción, ni afecta su contenido y alcance.

¹⁶ Fallado en sesión del nueve de abril dos mil diecinueve.

¹⁷ Al respecto puede citarse la tesis “FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”, también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, las entidades federativas y los

Federación y las entidades federativas y, eventualmente, municipios u órganos de la Ciudad de México, como consecuencia de la unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal. Estas facultades atribuyen competencia tanto a los órganos de autoridad federal como a la autoridad local, pero concediendo a una de ellas, en este caso a la Federación, la atribución para fijar bases o criterios de división de esa facultad.

26. Así las concurrencias legislativas que efectúa el constituyente en favor de los distintos órdenes de gobierno, en relación con una materia competencial específica, se establecen a través de la distribución en una ley del Congreso de la Unión, llamada "ley general".
27. Y que también se han denominado leyes marco, que distribuyen las competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, suprimiendo en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal¹⁸.
28. Y por lo cual, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la infracción a la Constitución Federal, sino también de la contravención a normas que no forman parte de la Constitución y que tienen un rango inferior a ella, pero que por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetros de validez respecto de las leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas¹⁹.
29. Por esas razones este Tribunal Pleno encuentra que tratándose de la materia de transparencia y acceso a la información, existe concurrencia de competencias legislativas, porque así se refiere el marco constitucional que regula lo relativo al derecho de acceso a la información y transparencia reconocido en los artículos 6, apartado A, fracciones IV y VIII, párrafo segundo, 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que disponen lo siguiente:

ARTÍCULO 6. (...)

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

(...)

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

(...)

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su

Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general." Jurisprudencia P./J. 142/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XV, enero de 2002, p. 1042.

¹⁸Al respecto se cita la tesis P. VII/2007 de este Tribunal Pleno: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXV, abril de 2007, p. 5.

¹⁹Al respecto es aplicable la tesis P.VIII/2007 de este Tribunal Pleno, que dice: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de 'supremacía constitucional' implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la 'Ley Suprema de la Unión', esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXV, abril de 2007, p. 6).

organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. (...)"

ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno. (...)

"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:

(...)

VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. (...)"

30. Preceptos de los que en una interpretación sistemática y armónica se advierte que el Congreso de la Unión tiene la facultad para emitir una ley general que establezca la regulación de las bases, principios generales y estándares mínimos de los procedimientos, entre los cuales se contemplan los medios de impugnación en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.
31. En tanto, la facultad que constitucionalmente se otorga al Congreso de la Unión para emitir la ley general en materia de transparencia y acceso a la información persiguió como finalidad principal fortalecer las atribuciones del órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, generando no una facultad exclusiva del ámbito federal, sino un sistema de concurrencia entre las entidades federativas y la Federación, a efecto de lograr la homogeneidad en los estándares de transparencia y acceso a la información en el país, para la propia efectividad y eficiencia del sistema de acceso a la información y protección de datos.
32. Es entonces, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública difundida en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil quince, la ley marco en esa materia, puesto que distribuye las competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, eliminando en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal.
33. La afirmación anterior se refuerza con las consideraciones que se sostuvieron a lo largo del procedimiento del que derivó la reforma de los artículos constitucionales referidos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce. De las cuales entre las tres iniciativas destaca, en lo que interesa, lo siguiente:

**Iniciativa del Senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, a nombre del
Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática**

"(...)

A la fecha, la ley federal y las 32 leyes locales han adecuado su contenido para incorporar los principios rectores delineados en el artículo 6º constitucional. No obstante, la diversidad en la interpretación y aplicación de dichos principios mantiene la dispersión y heterogeneidad normativa en la materia.

Lo anterior hace evidente la necesidad de avanzar en la emisión de criterios uniformes en los diversos órdenes de gobierno, que definan los alcances y directrices de los principios rectores de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, partido político, órgano y organismo, fideicomisos y fondos públicos, así como de personas que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal. Esto hará posible la conformación de un derecho unificado, tutelado e igual para todos, garantizando el mismo deber para cualquier esfera de gobierno o poder público, sin que varíe la normatividad, procedimientos, sujetos obligados y las atribuciones de los órganos garantes de una entidad a otra, a fin de lograr una adecuada armonización para el ejercicio pleno de este derecho en toda la República.

En ese sentido, es indispensable delinear un diseño institucional y procesal que unifique las características de los órganos garantes de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, para evitar la heterogeneidad, aumentar la eficacia institucional y preservar el pacto federal.

(...)

La iniciativa de reforma al artículo 6° constitucional también comprende la inclusión de un tercer párrafo que se refiere a la creación de una ley general en materia de acceso a la información pública.

(...)

La creación de esta ley general en la materia representa una propuesta de federalismo eficaz y eficiente, respetuoso de la autonomía de los estados, dado que la aplicación de las normas contenidas en dicha ley estaría a cargo de sus propios órganos autónomos de transparencia, dentro de su respectivo ámbito de competencia.

Con este marco general, se busca:

1. Homologar:

(...)

b. Los medios de impugnación.

(...)"

Iniciativa presentada por senadores integrantes de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México

"(...) la iniciativa propone dotar al Congreso de la Unión de la facultad para expedir una ley general en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos. Esta Ley, congruente con el sistema federal, deberá establecer los estándares mínimos y los procedimientos en la materia, para asegurar que en todo el país la protección de estos derechos y las políticas de transparencia obedezcan a condiciones mínimas compartidas a todo lo largo y ancho del territorio nacional.

Esta ley dará certeza de los requisitos para la integración de los órganos garantes, criterios de clasificación y reserva de información, procedimientos, plazos, etcétera.

(...)"

Iniciativa presentada por senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

"(...)

No se puede negar que la reforma al artículo 6 Constitucional vino a contribuir a avances importantes en el ejercicio del derecho de acceso a la información. Cabe recordar que el espíritu y alcance central de dicha reforma del 20 de julio de 2007, fue el de consolidar criterios uniformes en materia de acceso a la información pública.

(...)

Efectivamente, la reforma constitucional referida buscó que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública fuera parejo en todo el país, que su ejercicio entre una entidad federativa y otra no fueran dispar e incluso contradictorio.

(...)

No obstante dichos avances, resulta necesario dar un nuevo impulso que permita desplegar una vez más de manera más efectiva este derecho, y seguir en la línea por

emparejar o armonizar el ejercicio de este derecho en todo el territorio nacional, y evitar que su ejercicio pueda llegar a ser dispar entre una y otra entidad u orden de gobierno.

Hay que reconocer que la diversidad legislativa ha llevado en algunos de los casos a que se detonen diferencias en el ejercicio del derecho de acceso a la información; por ejemplo, en los plazos y procedimientos para la entrega de la información; en el procedimiento de los medios de impugnación o recursos de revisión que conocen los órganos de transparencia.

(...)

Por ello es necesario diseñar un marco general que permita que sea un derecho igual para todos y un deber igual para cualquier instancia de gobierno.

Debe contarse con un marco legal que permita un derecho unificado, tutelado e igual para todos en todo el territorio nacional. Y al mismo tiempo un deber igual para cualquier orden de gobierno, sin que varíe la normatividad general, procedimientos, sujetos obligados y las atribuciones de los órganos garantes de una entidad a otra.

(...)

La armonización sería precisamente en cuanto a los mecanismos para presentar las solicitudes, en los procedimientos de revisión, en las obligaciones de transparencia, las causas de restricción de la información, las sanciones a la autoridad por violación al derecho de acceso a la información pública.

(...)

Se trata de contar con un marco legal que desenvuelvan, desglose o regule los principios, criterios o conceptos generales que el ejercicio del derecho conlleva, y su aplicación uniforme por la autoridad federal o local.

(...)

Es decir, una ley general para lograr una homologación en los mecanismos de acceso a la información, los procedimientos de revisión.

(...)

Con dichas leyes marco generales, se lograría, por ejemplo:

- Homologación de plazos para: dar respuesta a las solicitudes, de la prórroga para dar respuesta, para resolver los recursos de revisión, prórroga para resolver, plazo para cumplir las resoluciones.

(...)"

34. Las iniciativas de referencia se turnaron a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Estudios Legislativos; Gobernación; y Anticorrupción y Participación Ciudadana de la Cámara de Senadores, las cuales, al formular el dictamen correspondiente, hicieron patente nuevamente el propósito de homologar -en la ley general que expidiera en su oportunidad el Congreso de la Unión- los medios de impugnación en materia de transparencia y acceso a la información pública. En efecto, en el dictamen mencionado, se lee lo siguiente:

"(...) las Comisiones Dictaminadoras describen los elementos normativos que, a su juicio, deberá contener la Ley General que en su oportunidad expida el Congreso de la Unión, con el propósito de establecer los criterios mínimos que deberán atender las Legislaturas Locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

(...)

De la aprobación de la presente reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, se hace necesario modificar el marco normativo que regula el acceso a la información pública (...) entre ello podemos referir a los siguientes aspectos:

Ley General Reglamentaria del Artículo 6° Constitucional

(...)

17. Homologar los formatos de solicitud, procedimientos y plazos de acceso a la información ante los organismos garantes de todos los sujetos obligados, así como los recursos que se pueden generar derivado de las resoluciones.

18. Procedimiento de segunda instancia, mediante el Recurso de revisión ante el Órgano Garante Federal, respecto de las resoluciones que emitan los organismos garantes locales, en el cual se deben establecer plazos, notificaciones, requerimientos y resolución.

(...)

Se faculta al Congreso de la Unión para crear leyes generales reglamentarias del artículo 6° constitucional.

(...)

Con ello, se garantiza una homogenización en las disposiciones y procedimientos que se seguirán en los tres ámbitos de aplicación y en los tres órdenes de gobierno.

(...)"

35. En la discusión de este dictamen en el Pleno del Senado, la propuesta de homologar los medios de impugnación en la ley general de la materia fue aprobada por unanimidad, con ciento trece votos.

36. Posteriormente, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Transparencia y Anticorrupción; y Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, una vez que analizaron la propuesta de reforma constitucional enviada por su colegisladora, emitieron dictamen, en el que, respecto del tema que aquí importa, expusieron lo siguiente:

"(...)

La importancia de crear o fortalecer a los organismos autónomos a nivel Federal, estatal y en el Distrito Federal, para que observen una ley general, se fundamenta en la necesidad de armonizar los estándares y procedimientos en materia de transparencia y acceso a la información y protección de datos personales, para no generar discrepancias en los contenidos y derechos fundamentales a los que la ciudadanía tiene acceso.

(...)

En este marco, se propone facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos, misma que marcará el ámbito de competencia de las autoridades y legislaciones en los niveles federal, estatal y del Distrito Federal, a fin de asegurar que en todo el país, el acceso a la información pública y la protección de datos observen las condiciones mínimas compartidas a todo lo largo y ancho del territorio nacional.

(...) se propone contar con una ley general que desarrolle las bases, principios generales previstos en el Apartado A del artículo 6° de esta Constitución y determinen en su caso, el ámbito de facultades y competencias de la Federación, entidades federativas y sus municipios, así como para el Distrito Federal y órganos políticos administrativos, incluyendo los procedimientos que regulen la materia en todos los órdenes de gobierno.

(...)"

37. Por lo expuesto, este Tribunal Pleno concluye que la finalidad principal de la reforma constitucional en comento, fue que la materia de transparencia y acceso a la información dejara de ser facultad coincidente para establecer un sistema de concurrencia, donde el Congreso de la Unión fuera el competente para emitir una Ley General que contemplara las bases, principios y procedimientos encaminados a crear un diseño institucional y procesal uniforme en todos los ámbitos gubernamentales.

38. De suerte que, contrario a lo afirmado por la Procuradora actora no es competencia exclusiva del Congreso de la Unión legislar sobre los medios de defensa en la materia de transparencia y acceso a la información, aplicables tanto a nivel federal como local, sino que en términos de las facultades previstas en el Quinto Transitorio²⁰ de la reforma constitucional del siete de febrero de dos mil catorce, al artículo 6 constitucional, el legislador local tiene una facultad concurrente para legislar sobre los procedimientos y medios de impugnación y la materia, siempre que respete las bases, principios y estándares de la Ley General.

²⁰ Quinto. El Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta Ley. Transcurrido dicho plazo, el Instituto será competente para conocer de los medios de impugnación que se presenten de conformidad con la presente Ley.

39. Por esa razón, el legislador local debe armonizar y homologar la regulación de los medios de impugnación de la materia a fin de efectuar la coordinación pretendida en el sistema nacional de acceso a la información pública gubernamental. Y como de los preceptos impugnados se aprecia que la ley impugnada prevé al igual que la Ley General en su Título Octavo, el recurso de revisión como el medio de impugnación al alcance del ciudadano que vea afectación a sus intereses ante las respuestas desfavorables a las solicitudes de información, el cual puede ser interpuesto ante el organismo garante o ante la Unidad de Transparencia que haya conocido de la solicitud, quien deberá remitirlo al organismo garante al día siguiente de recibirlo.
40. Se corrobora que el legislador de Tamaulipas en la ley impugnada sí legisló en concurrencia sobre los mecanismos de impugnación en materia de transparencia y acceso a la información pública, cuya regulación, de acuerdo a lo afirmado es competencia concurrente de la Federación y las entidades federativas, por tanto, resulta **infundado** lo argumentado por la Procuradora General de la República, en su primer concepto de invalidez.
41. Máxime que se aprecia que la mayoría de los artículos reproducen exactamente el contenido de las porciones normativas de la ley general, con simples variaciones en ubicación de párrafos y redacción, tal y como se comprueba de la confronta que realiza la actora en su demanda, a excepción de lo previsto en el artículo 162 de la Ley impugnada precepto que se analizará de acuerdo a los argumentos formulados en el segundo concepto de invalidez.
42. Ahora, por lo que hace a este análisis, se concluye que es facultad concurrente de la legislatura estatal, y no exclusiva del legislador federal²¹, por remisión constitucional de los artículos 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII de la Constitución Federal, que junto con la Ley General reglamentaria del numeral 6, apartado A, de la Constitución Federal conforman el parámetro de control de validez de las leyes locales en la materia de acceso a la información pública.
43. Aunado que, de conformidad con lo dispuesto en el régimen transitorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, particularmente, en el artículo Quinto Transitorio²² se puede concluir que los Congresos Estatales se encuentran facultados para legislar sobre medios de impugnación en materia de acceso a la información, siempre que lo hagan de forma armónica y homologada a los parámetros de la ley general. Razones que corroboran lo infundado del primer concepto de invalidez planteado por la accionante.
44. **Análisis al segundo concepto de invalidez.** Corresponde ahora, el análisis del segundo concepto de invalidez, en el que la actora alega que existe una vulneración al principio de certeza jurídica porque en el artículo 162 de la Ley impugnada, el legislador local previó un plazo que no debía exceder de treinta días, mismo que puede ampliarse por una única ocasión hasta por diez días más, en evidente antinomia al parámetro de plazo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que prevé el plazo de cuarenta días como plazo para resolver el recurso de revisión, el cual podrá ampliarse por una única ocasión hasta por veinte días más, según se aprecia del cuadro comparativo siguiente:

Ley General de Transparencia	Ley de Transparencia Tamaulipas impugnada
Artículo 146. El organismo garante resolverá el recurso de revisión en un plazo que <u>no podrá exceder de cuarenta días</u> , contados a partir de la admisión del mismo, en los términos que establezca	ARTÍCULO 162. El Organismo garante resolverá el recurso de revisión <u>en un plazo que no podrá exceder de treinta días</u> , contados a partir de la admisión del mismo, en

²¹ Tesis: P./J. 5/2010 : LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES. Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta.

Acción de inconstitucionalidad 119/2008. 3 de septiembre de 2009. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Fabiana Estrada Tena. El Tribunal Pleno, el quince de febrero en curso, aprobó, con el número 5/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de febrero de dos mil diez.

Época: Novena Época, Registro: 165224, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Febrero de 2010, Materia(s): Constitucional, Página: 2322.

²² Quinto. El Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta Ley. Transcurrido dicho plazo, el Instituto será competente para conocer de los medios de impugnación que se presenten de conformidad con la presente Ley.

la ley respectiva, plazo que podrá ampliarse por una sola vez y hasta <u>por un periodo de veinte días</u> .	los términos que establezca la ley, plazo que podrá ampliarse por una sola vez y hasta <u>por un periodo de diez días</u> .
...	...

45. Agrega que la inconstitucionalidad del artículo 162 referido, ocurre también en clara trasgresión a la intención del legislador de homologar los plazos de respuestas de los órganos garantes, así el legislador local no podía de modo alguno modificar los plazos establecidos en la Ley General, lo que incide en el principio de seguridad jurídica de los ciudadanos, porque al establecerse en la legislación local un plazo distinto al señalado en la Ley General, ocasiona que los solicitantes que interpongan un recurso de revisión no tengan certeza jurídica de cuál es el plazo sobre el cual el órgano garante resolverá.
46. Es pertinente reiterar que derivado del sistema de concurrencia establecido en la materia, según se advierte del contenido de los artículos 6, fracción VIII²³, 116, fracción I²⁴, y 73, fracción XXIX-S²⁵, de la Constitución Federal, así como del diverso Quinto Transitorio²⁶ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se ordena expresamente la homologación de la normativa local en cuanto a procedimientos, lo que además se corrobora con la exposición de motivos de la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información en la cual la intención del Constituyente fue clara en condicionar a los Congresos locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las bases, principios, procedimientos y distribución de competencias establecidos en la Constitución y en la Ley General, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y unificada en todo el país.
47. Luego, a fin de determinar si las normas impugnadas contravienen el orden constitucional, debe analizarse si éstas resultan acordes con el diseño institucional homogéneo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
48. Especialmente considerando que lo relativo a la regulación de los medios de impugnación, en concreto el recurso de revisión, se desprende expresamente la intención de homologar²⁷ lo relativo a la regulación de ese procedimiento, tal y como se plasma en la exposición de motivos de la iniciativa presentada por diversos senadores de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Revolucionario Institucional; Acción Nacional; de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México; en la que se desprende expresamente la finalidad de homologar los procedimientos y medios de impugnación relacionados con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, como se advierte en las siguientes líneas:

²³ Art. 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

(...)

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

²⁴ 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.

(...)

I. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículos 6° de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

²⁵ Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-S.- Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

²⁶ Quinto. El Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta Ley. Transcurrido dicho plazo, el Instituto será competente para conocer de los medios de impugnación que se presenten de conformidad con la presente Ley.

²⁷ Homologar.

1. tr. Equiparar, poner en relación de igualdad dos cosas.

2. tr. Dicho de una autoridad: Contrastar el cumplimiento de determinadas especificaciones o características de un objeto o de una acción.

Fuente: *Diccionario de la Lengua española*. RAE. Edición Tricentenario. (2018)

“La presente da cumplimiento al primer apartado del artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia de transparencia del pasado 7 de febrero, relacionado con la emisión de la ley general del artículo 6o. constitucional.

(...)

El presente ordenamiento busca homologar los procesos y procedimientos del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en los Estados de la República y el Distrito Federal con la finalidad de que los ciudadanos puedan contar con una herramienta efectiva que promueva la participación ciudadana y por ende se desemboque en una rendición de cuentas efectiva.

(...)

Se citan diversos puntos que se atendieron en la presente iniciativa, entre los que se encuentran los siguientes aspectos:

(...)

11. Se detallan los procedimientos para resolver los recursos de revisión para todos los organismos garantes, de cualquier ámbito, así como aquellos recursos relacionados con las materias de seguridad nacional y asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

12. Procedimientos de segunda instancia, mediante el Recurso de revisión ante el Órgano Garante Federal, respecto de las resoluciones que emitan los organismos garantes locales, en el cual se establecen plazos, notificaciones, requerimientos y resolución.

13. **Homologar** los requerimientos para presentar una solicitud de información, procedimientos y plazos de acceso a la información ante los organismos garantes de todos los sujetos obligados, **así como los recursos que se pueden generar derivado de los recursos.**

(...)

Se busca que este instrumento permita **uniformar**, homologar, estandarizar o armonizar las reglas, los principios, las bases, **los procedimientos y en general los mecanismos en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.**

(...)

Es importante destacar que se trata de garantizar sin evasivas un derecho fundamental y que por tanto, **corresponde a las legislaturas, estatales y del Distrito Federal, el desarrollo del contenido de esas leyes, con sujeción a la Ley General que se propone**, y continuar en el camino para que el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información sea congruente, coherente **y no contradictorio a nivel nacional**, y garantizar sin evasivas el derecho y asegurar la apertura informativa; es decir se pretende homologar los procedimientos de acceso a la información en todos los ámbitos de aplicación de la República Mexicana.

(...)

De los Medios de Impugnación

a) Del recurso de revisión ante el Instituto y los Organismos Garantes

Este instrumento permitirá homologar los plazos de respuesta de los órganos garantes pues se establece que deberá resolverse el recurso de revisión en el plazo improrrogable de 40 días.

Además, se establecen los elementos mínimos que debe contener el escrito mediante el que se interpone el recurso de revisión.

(...)

b) Del recurso de inconformidad ante el Instituto

Se regulará el procedimiento para que los particulares acudan ante una instancia superior que garantice el debido ejercicio de sus derechos.

(...)"

49. Las ideas reseñadas fueron confirmadas y plasmadas en el dictamen correspondiente, formulado por las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; Gobernación; y Estudios Legislativos del Senado de la República, en los términos siguientes:

La Ley General propuesta establece bases, principios generales y procedimientos para el ejercicio del derecho de acceso a la información, regulando los siguientes contenidos:

(...)

11. Establece los procedimientos para resolver los recursos de revisión, así como aquellos recursos relacionados con las materias de seguridad nacional y asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

12. Regula el procedimiento de segunda instancia, mediante el recurso de revisión ante el órgano garante federal, respecto de las resoluciones que emitan los organismos garantes locales, en el cual se establecen plazos, notificaciones, requerimientos y resolución.

13. Homologa los requerimientos para presentar una solicitud de información, procedimientos y plazos de acceso a la información ante los organismos garantes de todos los sujetos obligados.

(...)

Medios de Impugnación

1. Recurso de revisión ante el Instituto y los Organismos Garantes

La interposición del recurso de revisión otorga la posibilidad a los particulares que solicitan información para impugnar las decisiones de los sujetos obligados; **por ello, y con la finalidad de homologar los plazos de respuesta de los órganos garantes, estas Comisiones Dictaminadoras estiman pertinente establecer como plazo improrrogable de 40 días, la resolución del recurso por parte del Instituto o de los organismos garantes.**

Asimismo, resulta necesario facultar a los organismos garantes para prevenir al recurrente en una sola ocasión, a fin de que subsane la omisión de alguno de los elementos que debe contener el escrito por el que se interpone el recurso de revisión, dentro de un plazo de 5 días, apercibiéndolo de que, en caso de no desahogar dicha prevención, el recurso de revisión se tendría por no presentado.

Así pues, para estas Comisiones Dictaminadoras, resulta necesario establecer la suplencia de la deficiencia de la queja a favor del recurrente durante el procedimiento, por lo que ciertos estándares mínimos habrán de homologarse en todo el país.

2. Recurso de inconformidad ante el Instituto

El recurso de inconformidad interpuesto por los solicitantes ante el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, otorga la posibilidad de impugnar las resoluciones de los organismos garantes de las entidades federativas cuando un peticionario presuma que se contraviene el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información; a fin de que los particulares puedan acudir ante una instancia superior que garantice y salvaguarde el ejercicio de sus derechos.

(...)

Asimismo, para estas Comisiones Dictaminadoras, es importante destacar que, aun determinando causales de reserva en las leyes especiales diversas a esta ley general o a la ley federal, todos los sujetos obligados habrán de dar cumplimiento con todos los principios y procedimientos establecidos por esta ley general, así como con los recursos y criterios de la misma.

(...)

50. En la discusión del dictamen relativo en el Pleno del Senado, se aprobaron íntegramente las consideraciones expuestas, con ciento diez votos a favor, uno en contra y una abstención.

51. Posteriormente, la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, en el dictamen que formuló al respecto, recogió, en relación con el tema que nos ocupa, lo planteado por su colegisladora, según se observa a continuación:

CONSIDERACIONES EN LO GENERAL

(...)

23. Sobre los medios de impugnación, el recurso de Revisión ante el Instituto y los Organismos Garantes otorga la posibilidad a los particulares que solicitan información para impugnar las decisiones de los sujetos obligados; por ello, y con la finalidad de homologar los plazos de respuesta de los órganos garantes, **la colegisladora estimó pertinente establecer como plazo improrrogable de 40 días, la resolución del recurso por parte del Instituto o de los organismos garantes.**

Asimismo, resulta necesario facultar a los organismos garantes para prevenir al recurrente en una sola ocasión, a fin de que subsane la omisión alguno de los elementos que debe contener el escrito por el que se interpone el recurso de revisión, dentro de un plazo de 5 días, apercibiéndolo de, en caso de no desahogar dicha prevención, el recurso de revisión se tendría por no presentado.

En el proyecto de decreto se estableció la suplencia de la deficiencia de la queja a favor del recurrente durante el procedimiento, por lo que ciertos estándares mínimos habrán de homologarse en todo el país.

24. El recurso de inconformidad ante el Instituto otorgará la posibilidad de impugnar las resoluciones de los organismos garantes de las entidades federativas cuando un petionario presuma que se contraviene el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información; a fin de que los particulares puedan acudir ante una instancia superior que garantice y salvaguarde el ejercicio de sus derechos.

(...)

La colegisladora consideró pertinente establecer un plazo máximo de diez días para que los sujetos obligados, a través de la Unidad de Transparencia, cumplan con las resoluciones de los organismos garantes correspondientes, e informen sobre su cumplimiento.

(...)

52. Cabe señalar que en la discusión sostenida en el Pleno de la Cámara de Diputados, se aprobó, por doscientos sesenta y cuatro votos a favor, sesenta y ocho en contra y una abstención, la parte relativa a los medios de impugnación previstos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
53. Además, para este análisis debe ahora destacarse lo dispuesto por los artículos 1, 2, 41 y 42 de la citada ley general:

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

OBJETO DE LA LEY

“ARTÍCULO 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios”.

“ARTÍCULO 2. Son objetivos de esta Ley:

I. Distribuir competencias entre los Organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;

II. Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;

III. Establecer procedimientos y **condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos: (...).**

“ARTÍCULO 41. El Instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal en términos de lo dispuesto en el Capítulo I del Título Octavo de la presente Ley;

III. Conocer y resolver los recursos de inconformidad que interpongan los particulares, en contra de las resoluciones emitidas por los Organismos garantes de las Entidades Federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información en términos de lo dispuesto en el Capítulo II, del Título Octavo de la presente Ley;

IV. Conocer y resolver de oficio o a petición de los Organismos garantes de las Entidades Federativas, los recursos de revisión que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten, en términos de lo dispuesto en el Capítulo III del Título Octavo de la presente Ley; (...).”

“ARTÍCULO 42. Los Organismos garantes tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

(...)

II. Conocer y **resolver los recursos de revisión** interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito local, **en términos de lo dispuesto en el Capítulo I del Título Octavo de la presente Ley;** (...).

54. De la lectura de los artículos transcritos, nuevamente puede advertirse que el propósito de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en concordancia con la reforma constitucional descrita en párrafos precedentes, es la de homologar plazos y todo lo relativo a medios de impugnación en la materia, en tanto dicho ordenamiento:
- i) Dispone que su finalidad y objetivos son establecer, entre otras cuestiones, los procedimientos expeditos para garantizar el derecho de acceso a la información pública (artículos 1 y 2).
 - ii) Por tanto, faculta al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como a los organismos garantes en las entidades federativas, para conocer y resolver, respectivamente, los recursos de revisión e inconformidad previstos en la propia ley general (artículos 41 y 42).
55. Y por lo cual, se corrobora que el segundo concepto de invalidez aquí planteado resulta **fundado**, porque al existir la antinomia de la ley local de transparencia con la Ley General de la materia sí se vulnera la certeza y seguridad jurídica de los ciudadanos, quienes considerando que en la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información quedó expresamente reflejada la intención del Constituyente de homologar en la ley general que emitió el Congreso Federal todo lo concerniente a los medios de defensa en materia de transparencia y acceso a la información pública, esperan que los plazos y estándares mínimos que fueron considerados para el diseño de la Ley Marco se repliquen en la ley local.
56. Máxime que la duración de los plazos de acuerdo como se expuso en las discusiones legislativas se determinaron como los idóneos y óptimos para el ejercicio del derecho de acceso a la información, esto bajo la consideración debida de los principios de expeditos y celeridad en la resolución de los medios de impugnación de acuerdo al contenido y alcance del derecho mismo.
57. En efecto, si conforme la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se establece como facultad de los organismos garantes conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos en términos de lo dispuesto en el Capítulo I, del Título Octavo de la Ley General, y el

legislador local está constreñido a homologar todos los plazos establecidos en la Ley general, pues no es dable razonar que el legislador local puede variar los plazos establecidos, ya que los señalados en la Ley General fueron diseñados bajo los principios que demanda un recurso efectivo, claro y sencillo para el ejercicio del derecho de acceso a la información, considerando que la respuesta del organismo garante debe ser realizada en ese número de días como plazo óptimo y pertinente a fin de que el organismo garante pueda cumplir con las exigencias que implica un recurso efectivo, en consonancia con los principios de expedites y la celeridad necesaria del procedimiento respectivo.

58. De ahí, lo infundado de las manifestaciones realizadas en los informes de los poderes demandados y en la justificación legislativa de la propia norma impugnada, en el sentido que la norma local prevé plazos de resolución del recurso de revisión más benéficos por su brevedad para el ciudadano, en virtud de que primeramente si las entidades federativas ejercen una facultad concurrente cuyos parámetros y límites se establecen en la ley general para regular un determinado tema, es indiscutible que la incorporación de éstos a su legislación local debe respetar los lineamientos de las disposiciones establecidas en la ley marco en cuestión, pues de no hacerlo así se rebasa la facultad establecida en el sistema constitucional de concurrencia del que destaca que confiere competencia a las legislaturas locales para desarrollar las disposiciones relativas al recurso de revisión en su normativa, bajo el diseño propuesto en ella, por lo que no cuentan con libertad de configuración absoluta, sino que debe guardar congruencia con el marco general que lo regula.
59. Y en segundo término, porque es falaz considerar que la disminución de los plazos establecidos en la Ley General constituye un beneficio para los ciudadanos en ejercicio del derecho de acceso a la información, en tanto ello implica considerar que el plazo establecido por el Legislador Federal incumple con los principios de expedites y celeridad en la materia²⁸, cuando se aprecia que en la discusión legislativa se previó un plazo que se consideró pertinente para cumplir con las exigencias derivadas del contenido al derecho de acceso a la información reconocido en el artículo 6 de la Constitución Federal, por lo que el plazo establecido en la Ley General ya toma en cuenta la celeridad con la cual deben responder los órganos del Estado dentro de un plazo óptimo y pertinente para a su vez garantizar y hacer efectivo el goce del derecho humano de acceso a la información pública.
60. De otro modo, esto es considerando que el plazo adecuado para la resolución del recurso de revisión en materia de transparencia es el señalado por el legislador del Estado de Tamaulipas porque es más breve y por ende benéfico, vendría a evidenciar la inconstitucionalidad del plazo establecido en la Ley General, conclusión a la que no puede arribarse en este análisis constitucional, porque como se ha reiterado el parámetro de control constitucional dado el sistema de facultades concurrentes reconocido en la materia de acceso a la información de acuerdo a los artículos 6, apartado A, fracciones IV y VIII, párrafo segundo, 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y no así las leyes de las entidades federativas.
61. De suerte que, el legislador no puede justificar su desapego legislativo en la razón que sustenta se buscó ampliar la protección del derecho de acceso a la información, al haber reducido los plazos para la tramitación y resolución de los medios de impugnación en la materia; pues, además de contrariar y romper con la unificación del sistema nacional de acceso a la información pretendida por la reforma constitucional, el establecer un plazo menor de respuesta a un recurso de revisión demerita la calidad de respuesta del instituto garante y resolutor del medio de impugnación y con ello en vez de favorecer el contenido del derecho que pretende garantizar y proteger lo afecta.
62. Y dado el sistema de concurrencia en la materia, el legislador local no está facultado para variar los plazos, requisitos y términos de la regulación de los medios de impugnación, porque constituyen las bases mínimas, óptimas y pertinentes sobre las cuales se ha de ejercer el derecho de acceso a la información, en tanto así se dispuso en la Ley General que por mandato constitucional, corresponde sólo a la Federación decidir qué plazo resulta más razonable para cumplir con la celeridad debida en la materia.

²⁸ Ver párrafo 137 en Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, Párrafo 137 Chile 2006.

137. El Estado debe garantizar que, ante la denegatoria de información bajo el control estatal, exista un *recurso* judicial *sencillo, rápido y efectivo* que permita que se determine si se produjo una vulneración del derecho del solicitante de información y, en su caso, se ordene al órgano correspondiente la entrega de la información. **En este ámbito, dicho recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta que la celeridad en la entrega de la información es indispensable en esta materia.** De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 2 y 25.2.b) de la Convención si el Estado Parte en la Convención no tiene un *recurso* judicial para proteger efectivamente el derecho tiene que crearlo.

63. Máxime que la propia ley general en la materia, dispone como distribución de facultades en la fracción II, del artículo 42²⁹, que el órgano garante deberá en el ámbito de sus competencias conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos en términos de lo dispuesto en el Capítulo I del Título Octavo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de ahí que los plazos establecidos en la Ley General, en especial el relativo al plazo que tiene el órgano garante para resolver el recurso de revisión, según se establece en el artículo 146 de la Ley General, constituye la base de regulación del recurso de revisión, desde la cual el legislador puede bajo su ámbito de regulación plasmar en la ley local lo relativo a los medios de impugnación³⁰.
64. En suma, al ser la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la ley marco en esa materia, ésta constituye el parámetro de validez con el que, en el caso, se contrapone lo previsto en las leyes locales; en ese sentido, si el legislador local previó un plazo distinto para la tramitación del recurso de revisión, no obstante que en una primera apreciación pudiera considerarse en favor del solicitante, al ser éste más breve, lo cierto es que no cumple con el mandato constitucional de armonizar y homologar todo lo relativo a los procedimientos y medios de impugnación, y de allí que el artículo 162 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas resulta inconstitucional.

VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

65. Ahora bien, en atención a que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, verifica que el artículo 162 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Tamaulipas, resulta inconstitucional, se concluye que la declaratoria de invalidez a la que se llegó en la presente sentencia tiene efectos generales y surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas.
66. Así también se dispone, en términos de la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria a las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, que a fin de no causar incertidumbre jurídica en el ejercicio del derecho de interponer un recurso judicial sencillo, efectivo y rápido en materia de acceso a la información a los ciudadanos, que en el caso que a la fecha en que surte efectos la presente declaratoria de inconstitucionalidad, el organismo garante o la Unidad de transparencia designada conforme la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, esté conociendo de recursos de revisión tramitados de conformidad con la disposición aquí declarada inválida, deberá a partir de la declaratoria de invalidez estar a los plazos que dispone la Ley General para el trámite de los recursos de revisión, esto es, de acuerdo a los plazos previstos en el artículo 146 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Sin más aspectos que abordar, por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 37/2016.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos del 158 al 161 y del 163 al 181 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, publicada mediante Decreto LXII-948 en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintisiete de abril de dos mil dieciséis, en términos de la parte

²⁹ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Artículo 42. Los Organismos garantes tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:(...)

II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito local, en términos de lo dispuesto en el Capítulo I del Título Octavo de la presente Ley;

(...)

³⁰ Tiene aplicación a lo anterior la tesis: P./J. 5/2010: LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES. Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta.

Acción de inconstitucionalidad 119/2008. 3 de septiembre de 2009. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Fabiana Estrada Tena.

El Tribunal Pleno, el quince de febrero en curso, aprobó, con el número 5/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de febrero de dos mil diez.

Época: Novena Época, Registro: 165224, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Febrero de 2010, Materia(s): Constitucional, Página: 2322.

inicial del apartado VII de esta resolución, por lo que se refiere al planteamiento relativo a que el Congreso del Estado de Tamaulipas carece de competencia para legislar en dicha materia.

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 162 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, publicada mediante Decreto LXII-948 en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintisiete de abril de dos mil dieciséis, en términos de la parte final del apartado VII de esta resolución, la cual surtirá sus efectos con motivo de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Tamaulipas.

CUARTO. Se ordena notificar la presente resolución al Organismo Garante o Unidad de Transparencia designada conforme la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, a fin de que aplique los plazos previstos en el artículo 146 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública.

QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose del párrafo doce del apartado de oportunidad, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros: González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por distintas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar infundado el primer concepto de invalidez. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra. Los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones y únicamente por el tema de competencia, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Pérez Dayán únicamente por el tema de competencia y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 162 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas. Los señores Ministros: Esquivel Mossa y Laynez Potisek votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en el presente fallo surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistentes en determinar que, ante la declaratoria de inconstitucionalidad decretada en este fallo, el organismo garante local o Unidad de Transparencia designada conforme la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas deberá resolver los recursos de revisión, de conformidad con lo dispuesto en el título octavo, capítulos I y VI, de la

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con la debida notificación a todas las partes del proceso.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros: Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Los señores Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron con el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El señor Ministro Eduardo Medina Mora I., no asistió a la sesión de dos de mayo de dos mil diecinueve por gozar de vacaciones, en virtud de que integró la Comisión de Receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil dieciocho.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- 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 veinticuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de seis de mayo de dos mil diecinueve, dictada por el Tribunal pleno en la acción de inconstitucionalidad 37/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de septiembre de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 37/2016

En sesión celebrada el seis de mayo de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, determinó, por un lado, reconocer la validez de los artículos 158 al 161 y del 163 al 181, y, por otro, declarar la invalidez del diverso 162, todos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, partiendo de la base de que las entidades federativas cuentan con facultades concurrentes para legislar sobre medios de impugnación en materia de acceso a la información, siempre y cuando se respeten los parámetros establecidos por el Congreso de la Unión.

Por lo anterior, se declaró infundado el primer concepto de invalidez, y consecuentemente, se reconoció la validez de las disposiciones anteriormente señaladas, al considerar que éstas no alteraban el parámetro establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información,

Ahora, si bien me manifesté a favor del reconocimiento de validez respectivo, lo hice por distintas consideraciones, que me permito explicar en el presente voto.

De conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

En cumplimiento a lo anterior, mediante Decreto publicado el cuatro de mayo de dos mil quince, el legislador federal expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información la cual, de conformidad con su artículo 2, tiene por objetivos, entre otros, el de establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información, el de establecer procedimientos y condiciones homogéneas para el ejercicio de dicho derecho, así como el de regular los medios de impugnación.¹

¹ "Artículo 2. Son objetivos de esta Ley:

(...)

II. Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;

Además, del procedimiento legislativo del cual derivó la legislación general se desprende que la intención del legislador federal, fue entre otras, la de establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio de dicho derecho y otorgar una regulación homogénea de los medios de impugnación, tales como los plazos de respuesta de los órganos garantes, los elementos mínimos que debe contener el escrito, entre otras cuestiones.

Las consideraciones anteriores me conducen a sostener que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión emitir la regulación aplicable a los medios de impugnación en materia de transparencia y acceso a la información; sin embargo, bajo mi postura, la simple reiteración o repetición de la norma expedida por el legislador federal no adolece de vicio constitucional alguno, puesto que no se traduce en una invasión de competencias.

En ese sentido, no todos los artículos contenidos en una ley local que regulen aspectos relativos a medios de impugnación en materia de transparencia y acceso a la información, necesariamente resultarán inconstitucionales.

Tal es el caso de los artículos 158 al 161 y del 163 al 181 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, pues si bien regulan lo relativo al recurso de revisión, cuestión que, como adelanté, se encuentra reservada al Congreso de la Unión, lo cierto es que la mayoría de ellos únicamente retoman lo previsto en la ley general, mientras que otros, si bien no constituyen una simple reiteración, no alteran lo previsto por el legislador federal.

El Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- 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 dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de seis de mayo de dos mil diecinueve, dictada por el Tribunal pleno en la acción de inconstitucionalidad 37/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de septiembre de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 112/2018, así como el Voto Concurrente formulado por el Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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
112/2018
ACTOR: PODER JUDICIAL DE LA
CIUDAD DE MÉXICO**

**MINISTRA PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
SECRETARIO: DAVID BOONE DE LA GARZA**

VO.BO.
Rúbrica.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día dieciocho de junio de dos mil diecinueve en el que emite la siguiente:

Cotejó:
Rúbrica.

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 112/2018, en la que Álvaro Augusto Pérez Juárez, quien se ostentó como Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, en representación del Poder Judicial de la entidad, demandó de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México¹, la invalidez de:

III. Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos;

IV. Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los Organismos garantes; (...)"

¹ La demanda se presentó el quince de junio de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte.

- a) La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la entidad, el 4 de mayo de 2018, particularmente los artículos 38, 209 y 210.
- b) La Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial local el 4 de mayo de 2018, en concreto su artículo 118.

I. ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTOS DE LA DEMANDA

1. **Antecedentes.** En la demanda se señalaron como antecedentes los siguientes:

- a) La Constitución Política de la Ciudad de México expedida el 5 de febrero de 2017, en sus artículos 35 y 37 incorporó algunas figuras en torno al Poder Judicial local que vulneran los principios de autonomía e independencia que protege la Constitución Federal a favor de los órganos encargados de impartir justicia, además de la contravención al principio de supremacía constitucional consagrado en el precepto 133 constitucional.
- b) Tales figuras consisten en: la concepción e institución del Consejo Judicial Ciudadano, con facultades para intervenir en el nombramiento de los integrantes del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México y, por ende, de manera indirecta en la designación de Jueces y Magistrados; la prohibición expresa de que quien presida el Tribunal Superior de Justicia también lo sea simultáneamente del Consejo de la Judicatura, así como, la temporalidad limitada, sumamente acotada, de un año calendario, improrrogable, para ocupar la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia.
- c) En contra de lo preceptuado en la Constitución local, el propio Tribunal Superior promovió diversa controversia constitucional a la que correspondió el número 81/2017, y se designó al Ministro Laynez Potisek como instructor, por razón de turno.
- d) En aparente cumplimiento de los plazos y condiciones previstas en el artículo Décimo Primero transitorio del decreto por el que se expidió la Constitución Política de la entidad, el Congreso local expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México y la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, publicadas en la Gaceta Oficial de 4 de mayo de 2018, en particular tales ordenamientos incorporan las figuras referentes a la organización y funciones particulares del Consejo Judicial Ciudadano; la prohibición para que la Presidencia del Consejo de la Judicatura se ejerza simultáneamente por quien preside el Tribunal Superior de Justicia, y la duración máxima improrrogable de la función de Presidente del Tribunal sea de un año calendario.
- e) Previsiones legales que el Tribunal Superior actor considera que, al igual que la Constitución Política de la Ciudad de México, adolecen de inconstitucionalidad.

2. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

- a) **Violación al principio de autonomía e independencia de los Tribunales.** Las normas generales impugnadas transgreden los principios de división de poderes, autonomía e independencia del Poder Judicial de la Ciudad de México, consagrados en los artículos 17, 39, 40, 49 y 122 fracción IV de la CPEUM, con relación al artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos. La Asamblea Constituyente que creó la Constitución Política de la Ciudad de México debió observar el principio de división de poderes, pues, además de que conforme al artículo 49 constitucional dos poderes no pueden quedar depositados en una misma persona, se debió velar porque en la conformación de los distintos poderes constituidos a través de la Constitución local, ninguno quedara subordinado a la soberanía de los otros, lo que no se cumplió en el caso del Poder Judicial de la Ciudad de México.

Este poder es la rama del gobierno estatal en el que, por mandato de la Norma Fundamental, se deposita la función esencial de impartir justicia, la cual a la vez queda enmarcada dentro del principio de independencia e imparcialidad que establecen los artículos 17 constitucional y 8° de la Convención Americana, elevados al rango de Derechos Humanos de acceso a la impartición de justicia y seguridad jurídica.

Las normas impugnadas a través de las figuras señaladas vulneran los principios de autonomía e independencia, además de politizar la impartición de justicia, precisamente por la invasión de poderes de que es objeto el Tribunal.

En concreto, los artículos 209 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, y 118 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, a través de las previsiones que se combaten, y de la institucionalización misma del Consejo Ciudadano,

constituye un sistema que incide negativamente en el funcionamiento del poder judicial. Los artículos impugnados permiten la intervención de particulares en la conformación del Consejo de la Judicatura, mismo que es nombrado por la Asamblea Legislativa, lo que se agrava si la conformación del Consejo Judicial Ciudadano se ve dividida y una mayoría se obtiene de la participación de personas ajenas al Poder Judicial, y con el hecho mismo de que quien preside el Tribunal no puede presidir a la par el Consejo de la Judicatura.

Siendo que, este último es el encargado de calcular el presupuesto de Egresos del Poder Judicial local y designar a los jueces y magistrados. Luego, es claro que, el citado Consejo ciudadano, incidirá en la profesionalización y realización de la función judicial.

La Constitución local y las normas secundarias ahora impugnadas sustraen del Poder Judicial una atribución determinante para definir la manera en que realice las actividades de administrar e impartir justicia.

La autonomía del Poder Judicial sólo podrá concretarse en la medida en que los propios jueces decidan, sin injerencia de terceras personas, cómo hacer su trabajo. El Consejo Ciudadano se conforma por personas que no forman parte del Poder Judicial local, y que son designadas, previa proposición del foro, por el Congreso de la Ciudad de México. Por tanto, es este poder el que, en su origen y al final, efectúa funciones que atañen a las actividades soberanas que el propio poder judicial debería resolver y que, por esta situación, se ve invadido en su ámbito de desenvolvimiento constitucional puro. Este artificio concebido en la Constitución local contraviene el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional federal que prohíbe que dos poderes se depositen en una misma persona.

El Consejo Ciudadano, de manera constitucionalmente injustificada e inválida, con el aparente objetivo "arbitrario o so pretexto de combatir la corrupción, fue concebido de manera tal que termina por arrebatar un cúmulo de decisiones que tienen que ver con el trabajo y la labor profesional de los mismos jueces y magistrados de la Ciudad de México: su autonomía.

Esta afectación se agrava cuando además el Consejo de la Judicatura, si bien tendrá siete miembros, lo cierto es que, contará con tan solo tres que deben ser jueces y magistrados, siendo que, la participación de funcionarios con experiencia y en mayoría garantiza la labor de juzgar, la toma de decisiones adecuadas y la revisión objetiva del quehacer jurisdiccional, empero éstos serán minoría.

La mayoría de los miembros del Consejo deben provenir del Poder Judicial, para garantizar el principio de división de poderes, de acuerdo con los principios que el Constituyente Permanente ha establecido para los Consejos de la Judicatura en pleno acatamiento al sistema federal imperante en el país, en el que los Estados de la República son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Norma Suprema.

De acuerdo con los procesos legislativos que han originado la creación de los Consejos de la Judicatura, el Constituyente Permanente ha establecido, por lo menos, dos principios fundamentales:

1. En la suma total de los componentes del Consejo de la Judicatura debe haber más sujetos directamente extraídos del Poder Judicial al que administrará, al cual previamente regresarán una vez que terminen sus funciones; y,
2. La conformación del Consejo es de servicio administrativo a la función jurisdiccional, por tanto, sus decisiones deben respetar los principios de autonomía e independencia judiciales, así como no controlar o invadir la esfera jurisdiccional del órgano al que administrará.

Estos principios tienden al pleno respeto a la división de poderes como expresión de una correcta distribución de funciones, pues, se garantiza que la función jurisdiccional se vea reflejada en las decisiones administrativas, es decir, se acotan funciones de otros poderes para no permitir que, en ningún caso, formen mayoría que incida en las decisiones administrativas del Poder Judicial. Se evite una posible intervención en la administración del Poder Judicial por parte de personas designadas por poderes ajenos al mismo y, finalmente, se garantice una mayor representatividad de los integrantes del poder judicial en la toma de decisiones administrativas y de organización, a fin de desempeñar correctamente la función encomendada relativa a otorgar una adecuada impartición de justicia hacia los gobernados.

La fracción IV del artículo 122 de la Constitución Federal claramente deposita el Poder Judicial local en el Tribunal Superior de Justicia, en el Consejo de la Judicatura, así como en los juzgados y tribunales, con lo cual se garantiza dicha autonomía.

El modelo político previsto en el artículo 37 de la Constitución Política de la entidad transgrede el equilibrio de poderes, la autonomía del Poder Judicial local y la eficiencia administrativa del mismo, pues, si se da al Poder Legislativo local la facultad de designar a los miembros del Consejo Judicial Ciudadano, quienes a su vez tendrán la facultad de nombrar a los Consejeros de la Judicatura de la Ciudad de México, sin duda se atenta contra la autonomía de este último órgano, encargado de velar no sólo por la adecuada conformación del Poder Judicial, sino de la debida administración de los recursos dados a éste.

La prohibición para quien preside al Tribunal Superior de Justicia pueda presidir simultáneamente el Consejo de la Judicatura, conlleva el que, quien tendrá el voto de calidad, no es una persona que goce de la representatividad de los jueces y magistrados, sino un particular, de donde deriva que, no obstante la profesionalidad de quien deba participar en el propio órgano auxiliar administrativo del Poder Judicial local, su intervención es ajena a la órbita soberana de quienes administran justicia, condición que los subordina a un factor externo.

En contra del mandato textual de la Constitución Federal y las Convenciones Internacionales comentadas, incluso de las necesidades del Poder Judicial al tratarse de personas propuestas por el Consejo Ciudadano y a su vez, este último propuesto por el Congreso local, por lo que, es claro que estarían supeditadas a la voluntad de este último poder.

La separación de facultades de dirección del Poder Judicial en dos presidentes, uno del Tribunal Superior y otro, del Consejo de la Judicatura, como dispone el artículo 35 de la Constitución local, transgrede la forma de integración del Consejo de la Judicatura Federal prevista en el artículo 100 de la Constitución Federal, conforme al cual el presidente de ésta también es del Poder Judicial Federal.

El modelo de la Ciudad de México, impide al Presidente del Tribunal Superior, tener la capacidad de gestión administrativa y, sobre todo, de la integración de la carrera judicial, lo cual obstruye el ejercicio de la función representativa del Poder Judicial local, máxime que ninguna de las Constituciones Políticas de los Estados deposita la representación de un poder en dos presidentes.

Por último, el carácter rotativo de la presidencia del Tribunal también acaba por incidir negativamente en la organización, orden y administración del Tribunal, así sea que la presidencia se encargará de la realización de eventos protocolares y de intercambio jurídico con tribunales de otras latitudes, por decir lo menos.

La imposición de fungir un único año como presidente del propio tribunal, entorpece su labor, en detrimento de los intereses de los jueces y magistrados que integran el propio tribunal. No existe programa serio alguno, incluso de carácter académico o de investigación científica en el ámbito del derecho, que por su condición pueda tener duración sólo de un año. La programación de actividades de un órgano colegiado como el Tribunal Superior de Justicia, de la segunda capital más grande del mundo, con la multiplicidad de materias que abarca, obligan a que el seguimiento de quien preside el Tribunal deba tener una mayor duración y compromiso. Establecer una puerta giratoria en la Presidencia de este Tribunal, transgrede la estabilidad, la excelencia, el profesionalismo y, sobre todo, la independencia y autonomía del mismo órgano.

Es claro que, de la exposición de motivos de la ley impugnada se tiene que va dirigida a un individuo, soslayando así el importante quehacer de toda una institución.

Así pues, la Constitución local transgrede el régimen de organización política que la Constitución Federal previó para la Ciudad de México, en lo concerniente al Poder Judicial, concretamente en lo que se refiere a los principios de autonomía e independencia tutelados por la Norma Fundamental.

- b) **Violación al principio de división de poderes.** Se vulnera el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en detrimento del Poder Judicial actor, al vulnerarse los principios de autonomía e independencia judiciales consagrados

en el artículo 116 constitucional, ya que, no puede hablarse de una auténtica división de poderes si uno de ellos, en el caso el Judicial, no es autónomo e independiente.

El artículo 116 en cita prescribe de manera implícita mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, que deben ser observados a fin de respetar la división de poderes, a saber:

- 1) La no intromisión, que se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, pero sin afectar de manera determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;
- 2) La no dependencia, en tanto que, la dependencia implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y,
- 3) La no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros, ya que, la subordinación implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que, además, debe someterse a la voluntad del poder subordinante, siendo el más grave nivel de violación al principio de división de poderes.

La diferencia con la dependencia es que, mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que prescribe. Apoya lo anterior, las jurisprudencias de rubros: ***“DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.”***, ***“PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.”*** y ***“PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.”***

La invasión de poderes en detrimento del Tribunal Superior existe, porque no sólo existe un estado de dependencia, sino que, además, el Consejo Judicial Ciudadano será el que designe a los consejeros, lo que indudablemente implica la invasión de poderes alegada, máxime que sus integrantes los designa el Congreso local. Siendo que, conforme al principio de división de poderes ningún poder debe estar por encima de los demás.

Además, el Poder Judicial debe contar con la autonomía e independencia que consagra el artículo 116, fracción III, constitucional, necesarias para ejercer sus funciones jurisdiccionales, pero también administrativas, con plena independencia, por lo que, no puede quedar sujeta a limitaciones impuestas por otro poder (legislativo), pues dichas funciones no son de su competencia.

Si con motivo de la distribución de funciones establecida por el legislador, se genera un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los poderes del Estado, esto afecta la división de poderes y, en el caso, la del Poder Judicial local, pues, se afecta la autonomía e independencia para cumplir con las funciones que tiene encomendadas, como la de impartir justicia, ya que, se politiza, al recaer indirectamente en el Congreso local, a través del Consejo de la Judicatura, nombrado por el Consejo Judicial Ciudadano en su mayoría. Sirve de sustento, la jurisprudencia de rubro: ***“PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.”***

La creación del Consejo Judicial Ciudadano vulnera los parámetros legislativos establecidos por el Constituyente Permanente en la fracción cuarta del artículo 122 del Pacto Federal, dado que, tal disposición no establece la creación del órgano referido, como una forma de elección de los Consejeros. Por lo que, se asemeja a un Cuarto Poder Público, o bien, una extensión y, por ende, parte integrante del Congreso local. Tampoco la Norma Fundamental establece que el Consejo de la Judicatura deba integrarse únicamente con tres, de los siete consejeros, con carrera judicial, lo cual atenta directamente contra la sociedad, que es la más interesada en que los funcionarios que forman parte de dicho órgano tengan conocimientos (carrera judicial) para el desempeño

de sus funciones, al haber sido parte del propio Poder Judicial, y por tanto tener un pleno desarrollo del encargo encomendado.

Por tanto, se vulnera el precepto 122, fracción IV, constitucional federal y deberá declararse la invalidez de las normas generales impugnadas, al vulnerar los principios de autonomía e independencia judiciales y, por tanto, el de división de poderes. Similar criterio se ha adoptado en el Acuerdo General que establece los Principios Básicos Relativos a la independencia de la Judicatura, emitido por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

- c) **Violación al principio de supremacía constitucional.** Conforme al cual, todas las normas federales y locales que emanen de la propia Constitución quedan subordinadas a ésta, de tal manera que no pueden ir más allá, ni en sentido contrario a su contenido y espíritu. Así, la fracción IV del artículo 122 en cita, establece expresamente que el Poder Judicial local se conformará exclusivamente por el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura local, los juzgadores y los tribunales que establezca la propia Norma Suprema. No por un Consejo Judicial Ciudadano.

Por lo anterior, no existe directriz o un principio constitucional que permita suponer la viabilidad de la ciudadanización del proceso judicial para la designación de jueces o determinación del presupuesto de egresos, por lo que, la previsión en ese sentido por parte del Constituyente Permanente local y luego de la Asamblea Legislativa al expedir las leyes orgánicas impugnadas en la presente controversia, no estaban habilitados para hacerlo. Tal exceso vulnera el principio de supremacía constitucional. Cita como apoyo la jurisprudencia de rubro: ***“ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE.”***

- d) **Violaciones a los principios de proporcionalidad y razonabilidad jurídica.** Las garantías de fundamentación y motivación se han extendido a la labor legislativa, de manera tal que, en la expedición de las normas generales, el legislador debe perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; que en el alcance de la ley se contemplen previsiones adecuadas, idóneas, aptas y susceptibles de alcanzar el fin perseguido, necesarias, es decir, suficientes para lograr dicha finalidad; y justificadas en razones constitucionales. En apoyo cita la jurisprudencia de rubro: ***“GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.”***

En el caso, ni el Consejo Judicial Ciudadano; ni la prohibición para que el presidente del Tribunal Superior lo sea también del Consejo de la Judicatura; ni la periodicidad en el cargo de presidente del Tribunal, respetan los principios de proporcionalidad y razonabilidad jurídica contemplados en el artículo 16 constitucional.

Respecto del Consejo Ciudadano, la intención del legislador fue permitir a la población, a través de un ejercicio desmedido de empoderamiento, participar en los procesos políticos y administrativos para integrar el Poder Judicial local y controlar su funcionamiento. Tal medida es excesiva, en virtud de que dicho control no es necesario.

El Consejo de la Judicatura, conforme a lo que establezca la ley, sin intervención de la ciudadanía, puede imponer los requisitos más rigurosos posibles y necesarios para que accedan a la función profesional de impartir justicia, los mejores abogados. No se precisa de la intervención del Consejo Judicial Ciudadano para tales efectos.

Por lo que hace al ejercicio presupuestal y la gestión financiera del Poder Judicial, en la propia Constitución ya se establecen los candados necesarios para que la entidad encargada de la fiscalización realice las auditorías pertinentes, a través de las cuales se tenga una medición exacta del cumplimiento de los planes, metas y programas.

Además, el Sistema Anticorrupción permitirá la implementación de todos los mecanismos de vigilancia, bajo el principio de mayor apertura, que impida la realización de prácticas que pudieran dañar precisamente la independencia de los tribunales y su imparcialidad en la difícil tarea de impartir justicia.

Se trata de un sistema de ciudadanización de la justicia que no tiene parangón ni en el ámbito federal ni en el resto de las entidades federativas, como tampoco en otros órganos encargados de impartir justicia en la misma Ciudad de México. Ni el Tribunal de Justicia Administrativa o el Electoral se supeditarán a una supervisión de la ciudadanía a través de sus propios órganos de administración interior, de la misma manera que se ha impuesto al Tribunal Superior de Justicia.

Por último, el derecho de acceso a la información pública, por medio de los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas, logra la fiscalización y cumplimiento de las metas de excelencia que la ciudadanía busca por parte de sus jueces.

Por otra parte, el ejercicio de una Presidencia rotativa de un año entorpece las actividades de dirección y liderazgo judicial que son propios del juzgador electo, lo cual se confirma si se compara con los órganos de justicia que operan a la par que el Tribunal Superior de Justicia, pues, en los cuales las presidencias cuentan con un periodo de ejercicio que, por regla general, dura tres años.

La cortísima duración de la Presidencia del Tribunal Superior entorpece la marcha y función del mismo Poder Judicial, en detrimento no sólo de sus integrantes sino del justiciable.

Finalmente, la conformación del Consejo de la Judicatura y la prohibición de que el presidente del Tribunal lo sea también de aquél, transgrede el artículo 16 constitucional, ya que, dicho presidente tiene, al menos presuntivamente, la representación de todos los jueces y magistrados en la ciudad; goza de tal representatividad “política” y la presunción de saber, y de entender, las necesidades no sólo de sus colegas sino de la propia institución, de los gobernados y del propio Consejo de la Judicatura.

Apoya sus alegatos, en las jurisprudencias de rubros: ***“CONSEJOS DE LA JUDICATURA LOCALES. PRINCIPIOS ESTABLECIDOS POR EL CONSTITUYENTE PERMANENTE EN RELACIÓN CON SU CREACIÓN.”*** y ***“CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DISEÑO ESTABLECIDO POR EL CONSTITUYENTE LOCAL PARA SU INTEGRACIÓN, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIALES.”***

Al tener similitud o identidad de funciones con el Consejo de la Judicatura Federal o del resto de los estados, en la Ciudad de México se debió también prever la participación del presidente del Tribunal Superior en la Judicatura en dicho Consejo, así como, que tal presidencia se pudiera ejercer por un plazo mínimo razonable para cumplir planes y programas mínimos que atañen a la función.

- e) **Violación al Principio de independencia judicial.** De conformidad con los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal, las resoluciones judiciales deben provenir de un órgano imparcial. Los tribunales deben estar exentos de cualquier factor que incida en cualquier manera en el sentido mismo de sus resoluciones. Luego, las normas generales impugnadas contravienen la independencia judicial porque los mecanismos previstos para la designación de los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano, antesala de la designación de los jueces vía el Consejo de la Judicatura, permite un involucramiento del foro que afecta negativamente la relación entre el juzgador y los justiciables.

El Congreso local procederá a la votación y designación de los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano, de entre candidatos que propongan las universidades, instituciones académicas, colegios de abogados y profesionales del derecho. Asimismo, quienes sean designados podrán nombrar a los miembros del Consejo de la Judicatura, que tiene la función constitucional de designar jueces y magistrados. Lo cual podrá producir una vinculación de agradecimiento del juzgador designado hacia su persona que resultaría absolutamente pernicioso y gravoso con relación a la independencia con la que dicho juzgador designado debiera realizar su función.

Por estas razones, debe declararse la invalidez de las normas impugnadas.

3. **Artículos constitucionales señalados como violados.** El Poder Judicial actor señaló como violados los artículos 5, 16, 17, 39, 40, 49, 116, 122, fracciones I y IV, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todos con relación al artículo 1o. de la propia norma fundamental, así como, el 8o. de la Convención Americana.

II. TRÁMITE DE LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL

4. **Presentación de la demanda.** La demanda de controversia se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de junio de dos mil dieciocho².
5. **Radicación y turno.** El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número 112/2018 y, turnarlo a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, para que fungiera como instructora³.
6. **Admisión y trámite.** La Ministra instructora admitió a trámite la demanda y tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México, a quienes requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindieran contestación a la demanda; requirió al citado órgano legislativo para que, al dar contestación, remitiera a este Alto Tribunal copia certificada de los antecedentes que sirvieron de sustento para dictar el decreto impugnado; en tanto que al órgano ejecutivo le requirió los ejemplares de los periódicos oficiales en los que consta la publicación del decreto controvertido⁴.
7. **Contestación del Poder Legislativo**⁵. La Asamblea Legislativa de la Ciudad de México manifestó lo siguiente:
 - Se surte la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con la fracción I, inciso h), del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, con la emisión de las normas reclamadas no se invade la esfera de competencias del actor.
 - Los argumentos del Poder Judicial de la Ciudad de México, son infundados, ya que no plantean una afectación en el ámbito competencial ni a sus atribuciones, lo que desvirtúa la naturaleza del medio de control constitucional, pues aún y cuando establezcan que existe una violación al principio de autonomía e independencia de los Tribunales, en realidad, buscan que la controversia constitucional funcione como un amparo para los juzgadores que los integran, lo cual desvirtúa la naturaleza del medio de control constitucional.
 - La Ciudad de México contó con libertad de configuración para normar lo concerniente al Poder Judicial Local en su constitución, dejando libertad configurativa para que en las leyes locales se establezcan las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el Poder Judicial, las cuales se ajustan a los parámetros establecidos en el artículo 122, Apartado A, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De los ordenamientos que se impugnan mediante el presente medio de control constitucional, se advierte el cumplimiento de los principios de razonabilidad y de proporcionalidad, en virtud de que, en dichos ordenamientos se persigue una finalidad constitucionalmente legítima.
 - El argumento de la parte actora es infundado, pues, los artículos 38, 209 y 210 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, no transgreden el principio de división de poderes, ya que, precisamente el hecho de que un Consejo Judicial Ciudadano sea el facultado para designar a los Consejeros de la Judicatura busca que prevalezca el equilibrio entre los distintos poderes del Estado, con ello se busca evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto que designe a los Consejeros de la Judicatura.
 - Debe reconocerse la validez de los artículos impugnados, aunado a que en sus conceptos de invalidez la parte actora no plantea conflicto de invasión de competencias, pues, simplemente manifiesta que existe una vulneración a diversos principios constitucionales, no competenciales, mucho menos acredita una violación a su esfera de derechos que consagra la Carta Fundamental.
8. **Contestación del Poder Ejecutivo**⁶. La Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México sostuvo lo siguiente:

² Página 41 vuelta del expediente en que se actúa.

³ Auto de 15 de junio de 2018. Página 53 del expediente.

⁴ Auto de 18 de junio de 2018. Páginas 54 y 55 del expediente.

⁵ Fojas 62 a 114 vuelta del expediente.

⁶ Fojas 115 a 123 vuelta del expediente.

- **En cuanto al primer concepto de invalidez**, aduce que es infundado, ya que, el nombramiento de los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano de la Ciudad de México que establece el artículo 118 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, requiere la mayoría calificada de dos terceras partes del Congreso de la Ciudad para designar a sus once integrantes, provenientes de propuestas que presenten instituciones académicas, civiles y sociales, por lo que, el hecho de que el Congreso de la Ciudad tenga un vínculo con el Consejo Judicial Ciudadano no implica o supone que haya una subordinación del Poder Judicial al Legislativo de la Ciudad de México. Siendo que, los integrantes de dicho Consejo no son representantes de la mayoría parlamentaria que los nombró; esto quiere decir que el mecanismo de elección es un sistema de designación y no de representación.

En ese sentido, afirma que los miembros del Consejo Judicial Ciudadano carecen de un mandato por parte del Legislativo de la Ciudad y, por tanto, no están limitados o constreñidos sobre el sentido de su labor al conformar al Consejo de la Judicatura. Esto se corrobora al no haber disposición legal alguna en la que se deba de rendir cuentas al respecto al Legislativo Local sobre el sentido de su voto, ni éste puede vetar su decisión una vez hecha.

Por otra parte, el diseño de la norma impugnada es coherente con los pesos y contrapesos que pueden legítimamente ejercer los Poderes de cada entidad federativa de manera mutua, tal es el caso que el Congreso no interviene directamente en la designación de los consejeros de la judicatura, sino que integre un Consejo Judicial Ciudadano que a su vez nombrará a las o los integrantes del Consejo de la Judicatura. Sostener lo contrario sería tanto, como afirmar que la gran mayoría de los mecanismos de designación existentes en las entidades federativas para el nombramiento de magistrados de los poderes judiciales locales son inconstitucionales al prever una participación directa y relevante de sus congresos. Es de concluir que la designación del Consejo Judicial Ciudadano por parte del Legislativo de la Ciudad de México no constituye una relación de representación entre ambas instancias, así también la designación del Consejo de la Judicatura por el Consejo Ciudadano no implica una relación de subordinación.

El Consejo Judicial Ciudadano termina su encargo cuando nombra a los consejeros de la judicatura, por lo que, una supuesta subordinación se torna imposible cuando una de las partes de la relación a su vez deja de existir. Por esta razón es que el diseño que establece el precepto impugnado para la integración de su Consejo de la Judicatura no supone una intromisión, dependencia o subordinación del Poder Judicial al Poder Legislativo de la Ciudad de México.

Por lo que hace al argumento respecto a los integrantes que van a componer el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, cabe mencionar que esa circunstancia está para resolución por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumulados 16/2017, 18/2017 y 19/2017; por lo cual, se apega a lo que resuelva el Máximo Tribunal.

Por lo que hace a la manifestación de la actora respecto a la prohibición de que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia lo sea también del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, no resulta inconstitucional, ya que, si bien es cierto que el diseño del Consejo de la Judicatura Federal supone la participación del Presidente en turno de la Suprema Corte de Justicia como su cabeza, no vemos en el artículo 122, apartado A, fracción IV, alguna indicación de que este mecanismo se deba replicar por la Ciudad de México, lo cual, conlleva a que no haya una violación a la independencia judicial.

Partiendo de lo anterior, el precepto impugnado 210 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México es coherente con la libertad configurativa que le otorga el mismo artículo 122 de la Constitución Federal, en lo que toca a su régimen interior y a su organización política y administrativa. La finalidad que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia no sea el mismo que el Consejo de la Judicatura es para desvincular la administración, disciplina y carrera judicial de la labor propiamente jurisdiccional que llevan a cabo los jueces capitalinos y los magistrados que componen el Tribunal Superior de Justicia.

- **En cuanto al segundo concepto de invalidez**, el accionante insiste que los preceptos que impugna violan el principio de división de poderes; en ese caso en particular los argumentos que hace valer son inaplicables. Ahora bien, en el asunto en particular no hay violación en lo que hace a la división de poderes; siendo que el Consejo Judicial Ciudadano no está subordinado al Congreso Local, tal es el caso que dicho Consejo no representa a la mayoría parlamentaria que los nombró. El hecho de que el Congreso Local sea quien designa a los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano, no significa que éste sea extensivo al Poder Legislativo, siendo que dicho

Consejo carece de un mandato del poder que lo designa, lo que conlleva a que no estén limitados sobre su labor al conformar al Consejo de la Judicatura. Esto se corrobora al no haber disposición legal alguna en la que se deba de rendir cuentas al respecto al Legislativo Local sobre el sentido de su voto, ni éste puede vetar su decisión una vez hecha. Por lo tanto los argumentos que manifiesta el accionante son totalmente improcedentes.

- **En cuanto al tercer concepto de invalidez**, los artículos 38, 209 y 210 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México; y 118 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México no violan el principio de supremacía Constitucional, ya que la accionante tiene la falsa apreciación de que se está contraviniendo lo establecido por los artículos 122, apartado A y 133 de la Constitución Federal, ya que en su dicho refiere que los preceptos legales impugnados deben estarse a la literalidad de la Carta Magna, sin embargo, es de mencionar que las leyes secundarias que pretenden establecer, para un contexto determinado, un derecho nuevo que no forma parte del parámetro de regularidad constitucional, esto podrá hacerse solamente en la medida en que aquél no se oponga a los estándares mínimos que sí están reconocidos por la Constitución Federal; por lo cual, en el caso, los artículos 122, apartado A, fracción IV, en ninguna de sus partes limita a la Ciudad de México para que en sus leyes secundarias se prohíba la creación del Consejo Judicial Ciudadano, y en ninguno de los preceptos de la Constitución Federal hace una prohibición al respecto. No debemos perder de vista que la creación del Consejo Ciudadano, es con el fin de que la actividad administrativa no sea un obstáculo para que los Jueces y Magistrados se avoquen más a cuestiones jurídicas y no administrativas.
- **En cuanto al cuarto concepto de invalidez**, menciona que el accionante realiza una serie de manifestaciones en las que pretende desestimar la creación del Consejo Judicial Ciudadano, así como el que haya un presidente para el Consejo de la Judicatura como para el Tribunal Superior de Justicia; no obstante, sus argumentos no tienen un valor específico en el que señale las razones legales o fácticas aplicables a la función tanto de dicho Consejo y de las funciones específicas por las que no debería existir las 2 figuras del Presidente.

La creación del Consejo Judicial Ciudadano vulnera los principios de proporcionalidad o razonabilidad jurídica que se prevén en el artículo 16 de la Constitución Federal, en el sentido de que la creación de dicho Consejo en ningún momento viola la autonomía del Poder Judicial Local, siendo que su única función es la designación de los integrantes del Consejo de la Judicatura, quien a su vez es el órgano que se encargará de la administración correspondiente de dicho Poder Local.

El accionante pretende justificar la supuesta inconstitucionalidad por lo que hace a la duración del cargo de Presidente del Poder Judicial Local, bajo el argumento de que en las demás entidades federativas la temporalidad es de tres años y no de uno; no obstante en las reformas de la Constitución Federal que dio el origen a la Ciudad de México como una Entidad Federativa, en ninguna de sus partes se limita o se dice que en esa situación específica deba legislar de la misma forma que las demás Entidades o como el Poder Judicial Federal. Consecuentemente al no haber una prohibición en la Constitución Federal, no podemos decir que los preceptos que se impugnan en la presente controversia sean inconstitucionales por no apegarse a las decisiones propias de las demás Entidades Federativas.

- **En cuanto al quinto concepto de invalidez**, los artículos 209 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México; y 118 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, en ningún momento vulneran la Constitución Federal, ya que la accionante dice que los artículos ya mencionados con antelación son contrarios al principio de independencia de los órganos de justicia, pues el mecanismo de designación de los miembros integrantes del Consejo Judicial Ciudadano que es antesala de la designación de los jueces por la vía del Consejo de la Judicatura, implica involucramiento que afecta negativamente la relación que debe existir entre el juzgador y los justiciables. Además señala que el hecho de que el Consejo Judicial Ciudadano este conformado por un profesional del derecho, conlleva que se incida en forma directa o indirecta a que se produzca una vinculación de agradecimiento del juzgador designado hacia una persona. Lo cual se traduce en cuestiones meramente subjetivas, sin que aclare en qué se está vulnerando la Constitución Federal. En ese sentido y al cuestionar el proceso de designación del Consejo Judicial Ciudadano sobre una perspectiva subjetiva de una situación de favoritismo, sin que en sus argumentos medie una violación meramente Constitucional, resulta totalmente improcedente su concepto de invalidez, ya que está prejuzgando un proceso de designación, sin alguna base legal.

Por lo que hace al reclamo que se dirige al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México en el quinto concepto de invalidez, la accionante no vierte argumento alguno en el que base la inconstitucionalidad sobre la errónea afirmación de que el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México haya expedido la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México y la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México y su reglamento. Cabe precisar que el anterior reclamo es totalmente contrario a derecho; siendo que el Jefe de Gobierno de acuerdo a sus facultades no puede expedir una ley, ya que es una atribución de la Asamblea Legislativa, tal como lo establece el artículo 42, fracción VI del Estatuto de Gobierno.

En este asunto en particular el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México solamente promulgó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México y la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México. La promulgación en comento se efectuó, para su publicación y observancia, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 122, apartado A, Base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Transitorios Primero y Segundo del Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016; así como los artículos 48, 49 y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En ese sentido, la intervención del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México en el proceso legislativo respectivo, se encuentra apegada a la Carta Magna y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

9. **Opinión del Procurador General de la República.** El Procurador General de la República emitió su opinión en los términos siguientes:

- La causa de improcedencia alegada por la Asamblea Legislativa debe desestimarse porque la existencia o no de una invasión de competencias hacia el Poder actor, requiere analizar el fondo del asunto. Apoya lo anterior, la jurisprudencia de rubro: ***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBERÁ DESESTIMARSE.”***
- En cuanto al artículo 38, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, señala que, con la reforma al precepto 122 fracción IV de la CPEUM, publicada en el DOF del 29 de enero de 2016, la entidad federativa tiene la potestad de establecer el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el Poder Judicial de la CDMX. Luego, se otorgan amplias facultades a la legislatura de la ciudad para establecer las condiciones de ingreso, formación, permanencia y especialización de los integrantes del Poder Judicial local. La CPEUM faculta a la entidad federativa para establecer el tiempo de permanencia tanto de los magistrados como del presidente del Tribunal Superior de Justicia. Por tanto, es válido que el numeral impugnado establezca que este último permanecerá en su encargo un año sin posibilidad de reelección.

Afirma el procurador, que lo dispuesto en el artículo 122, fracción IV, configura una base mínima respecto de la regulación y organización política de la Ciudad de México, por tanto, procede reconocer la validez del artículo impugnado.

- Respecto del numeral 209, párrafo primero y fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sostiene que la conformación del Consejo de la Judicatura local que prevén las normas impugnadas, siete consejeras o consejeros, de los cuales únicamente tres deberán contar con carrera judicial, no respeta los principios de autonomía e independencia judiciales contenidos en los artículos 40, 41, primer párrafo, y 122 Apartado A, fracción IV, primer párrafo, de la CPEUM, pues, se vulnera la autonomía del Poder Judicial de la Ciudad de México, ya que la mayoría de sus integrantes no provendrán del propio poder judicial, sino de uno ajeno – Consejo Judicial Ciudadano. Lo que provoca una participación limitada de los miembros del Poder Judicial local en las decisiones de administración que sólo a él le atañen, lo que provoca una merma en el correcto desempeño del mismo, ya que las decisiones que lo regirán funcionalmente provendrán de personas designadas por el Consejo Judicial Ciudadano que no tiene pleno conocimiento de las necesidades el Poder Judicial para desempeñar correctamente la función de impartición de justicia.

Quienes decidirán sobre el funcionamiento y la toma de decisiones del Poder Judicial de la ciudad serán personas que no pertenecen al mismo. Basta con que cuatro consejeros/as designadas por el Consejo Judicial Ciudadano –que no cuenten con carrera judicial– emitan su voto en determinado sentido, para que constituya decisión mayoritaria, aun y cuando los miembros que sí tengan origen judicial no estén de acuerdo con las decisiones tomadas.

De esta manera, se permite al Consejo Judicial Ciudadano, si así lo desea, coloque al Poder Judicial en un estado de dependencia o subordinación administrativa por conducto de los Consejeros nombrados por aquél que no cuenten con carrera judicial al ser mayoría en el órgano de administración funcional del poder judicial.

Así pues, se permite indirectamente una intromisión del Consejo Ciudadano en la toma de decisiones administrativas del Poder Judicial de la Ciudad de México, en contravención a los principios de división de poderes y de autonomía e independencia judiciales, sobre todo si se trata del órgano competente en la adscripción y remoción de las y los jueces y de las y los magistrados, en términos de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial.

Añade el procurador que, en la Acción de Inconstitucionalidad 18/2017, se declaró la invalidez de la porción normativa contenida en el artículo 35, apartado E, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México, al estimar que sin una mayoría de consejeros de carrera judicial, el “control de las decisiones” del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial local queda en manos de miembros ajenos a dicho poder y que no tienen conocimiento de la labor jurisdiccional que administran, lo que vulnera la independencia y autonomía del Poder Judicial. Por tanto, estima que ha quedado sin materia el presente medio de control constitucional, ya que la porción normativa invalidada fue reproducida en el artículo 209 ahora impugnado.

- En lo que se refiere al artículo 210, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Afirma que la prohibición contenida en el penúltimo párrafo del artículo 210 es inconstitucional, ya que, al resolver la citada Acción de inconstitucionalidad 18/2017, específicamente en el vigésimo tercer concepto de invalidez de la demanda, en el sentido de que la prohibición para que el Presidente del Consejo de la Judicatura presida el Tribunal Superior de Justicia, contenida en el artículo 35, inciso E, numeral 2, párrafo segundo, de la Constitución local, vulnera los principios de autonomía e independencia judiciales y de división de poderes.

La porción normativa impugnada es inconstitucional, ya que, entre el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Superior de Justicia existe una estrecha vinculación que no puede ser disociada una de la otra, en tanto que la finalidad del primero es de servicio administrativo a la función netamente jurisdiccional del segundo, por lo que, sus decisiones deben respetar los principios de autonomía e independencia judiciales, así como no controlar o invadir la esfera jurisdiccional del órgano que administrará, en este caso al Tribunal Superior de Justicia.

La prohibición que contiene la norma impugnada puede ocasionar un incorrecto desempeño del órgano al que administra, pues, al no existir participación directa de quienes conocen la función, competencia y facultades del propio Tribunal Superior de Justicia, las decisiones administrativas que tome el Consejo de la Judicatura pueden llegar al grado de controlar o invadir las atribuciones del Tribunal, vulnerando así la autonomía e independencia judiciales y, por ende, el principio de división de poderes.

Destaca que en sesión plenaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 30 de agosto de 2018, se discutió la validez del artículo 35, inciso E, numeral 2, párrafo segundo, de la Constitución de la Ciudad, y se cuestionó la prohibición en cuestión; sin embargo, no se alcanzó la mayoría necesaria para declarar su invalidez.

- En cuanto al artículo 118 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sostiene que, de acuerdo con el marco constitucional federal, el ejercicio del Poder Judicial se depositará en el Tribunal Superior de Justicia, que contará con una Sala Constitucional, el Consejo de la Judicatura, los tribunales y los juzgados, y en ningún momento se prevé la creación de un Consejo Judicial Ciudadano encargado de designar a los miembros que conforman el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México; a lo que se suma que, el numeral impugnado prevé el procedimiento para implementar el Consejo Judicial Ciudadano –elegido por el Congreso local– sin existir sustento constitucional y justificación alguna, máxime si se considera que aquel Consejo intervendrá en la designación de los miembros del Consejo de la Judicatura, lo que transgrede la autonomía judicial.

Así pues, un Consejo Judicial Ciudadano no encuentra fundamento constitucional alguno, ya que, no está comprendido en la estructura que ampara al Poder Judicial local, además de que, su intervención en la selección del Consejo de la Judicatura derivará en una afectación directa a su autonomía, por lo que, el diverso artículo 218 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México que contiene el procedimiento para que el Congreso de la entidad designe a los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano resulta inconstitucional.

En sesión de 29 de agosto de 2018, el Tribunal en Pleno discutió la validez del numeral 2 del apartado E del artículo 35 de la Constitución local, acerca de si la facultad del Consejo Judicial Ciudadano de nombrar a los integrantes del Consejo de la Judicatura vulnera o no los principios de separación de poderes e independencia judicial, más no se alcanzó la mayoría calificada necesaria para invalidarlo, pues, se obtuvieron 7 votos.

Sostiene el procurador que la función de impartición de justicia no debe ciudadanizarse, porque la intervención del Consejo Judicial Ciudadano en la designación de los Consejeros/as de la Judicatura que, a su vez, van a nombrar a los juzgadores, evidencia que intervendrán intereses ajenos a la función judicial, lo que pone en riesgo la autonomía e independencia judiciales.

El artículo 118 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México no encuentra sustento en el orden jurídico mexicano, al prever el procedimiento para nombrar e integrar el Consejo Judicial Ciudadano por parte del Congreso de la entidad, ya que, tanto esa figura jurídica como sus facultades vulneran la autonomía e independencia judiciales.

- Considera que, las violaciones a los principios de proporcionalidad y razonabilidad jurídica aducidas por el actor, en concreto, la falta de fundamentación de motivación de las normas generales impugnadas, son fundadas. Al efecto, acude a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 39/2013 que, entre otras cuestiones, determinó que en materia legislativa por fundamentación debe entenderse que el órgano emisor de la ley está facultado para ello, esto es, que actúa conforme al marco de atribuciones que le confiere la Constitución; y por motivación, que la disposición se refiere a relaciones sociales, situaciones o conductas que reclaman ser jurídicamente reguladas. Cita como apoyo las jurisprudencias de rubro: **"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA"** y **"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES."**

De lo que se desprende que la SCJN ha establecido que el principio de legalidad tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, por parte de otra u otras, por lo que se estima que la creación de un Consejo Judicial Ciudadano que tiene similares facultades a las que ya detenta el Consejo de la Judicatura local se materializa en un exceso que invade el ámbito competencial del Poder Judicial de la entidad.

De acuerdo con la jurisprudencia, si para que un acto legislativo se estime fundado, es necesario que la autoridad actúe dentro del ámbito de sus funciones y competencias, por tanto, si la Asamblea Legislativa legisló creando un órgano de gobierno distinto para el Poder Judicial local que no encuentra sustento en dispositivo constitucional federal alguno, es evidente que las normas impugnadas que contiene lo relativo al Consejo Judicial Ciudadano carecen de fundamentación y, por consiguiente, deberá declararse su invalidez.

10. **Audiencia.** Substanciado el procedimiento, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.⁷
11. **Returno.** En proveído de Presidencia de diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, y dado que la Ministra Yasmín Esquivel Mossa asumió la Ponencia que correspondía a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, se le turnó este expediente como instructora del procedimiento, en virtud de su reciente designación.⁸

III. COMPETENCIA

12. 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 en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho precepto; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

IV. OPORTUNIDAD

⁷ Fojas 190 a 193 del expediente.

⁸ Foja 200 de autos.

13. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia establece en sus fracciones I y II el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos o normas generales⁹.
14. En el caso de normas generales¹⁰, a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; o bien, a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.
15. El cómputo para la presentación de la demanda debe realizarse tomando en cuenta el día en que se publicaron las normas generales impugnadas, esto es, el cuatro de mayo de dos mil dieciocho.
16. Por tanto, si se toma esa fecha como referente, se puede concluir que la demanda se promovió de manera oportuna, ya que el plazo de treinta días previsto en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia culminó el viernes quince de junio de dos mil dieciocho¹¹. Luego, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el quince de junio de dos mil dieciocho, tal como se advierte del reverso de la hoja cuarenta y uno vuelta del expediente, **debe concluirse que fue oportuna.**

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

17. El Poder Judicial de la Ciudad de México, compareció por conducto del Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de la entidad, Álvaro Augusto Pérez Juárez, quien acreditó ese carácter con copia certificada del acta de la sesión del Pleno del Tribunal Superior de treinta de marzo de dos mil diecisiete, en la que fue designado como tal para el periodo comprendido de abril de dos mil diecisiete a diciembre de dos mil dieciocho, y cuyas atribuciones para ostentar la representación jurídica del poder actor están previstas en el artículo 36, fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; y, finalmente, el poder actor es un órgano legitimado para promover la presente controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción h) de la Constitución Federal.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

18. En el auto de admisión de dieciocho de junio de dos mil dieciocho se tuvo como demandados a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México¹².
19. El órgano legislativo local es representado por el Diputado Leonel Luna Estrada, presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de la sesión ordinaria de veinticuatro de septiembre de dos mil quince, en la cual consta su designación en tal cargo¹³ y sus atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 42, fracción II de la Ley Orgánica de ese órgano legislativo.
20. El Jefe de Gobierno de la entidad, fue representado por Emmanuel Néquiz Castro, en su carácter de Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, quien acreditó su personalidad y nombramiento con la documental que obra a fojas 123 de autos, y cuyas atribuciones para representar al Jefe de Gobierno se prevén en el artículo 116, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal en relación con la primera parte del primer párrafo del artículo 5o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad.
21. Conforme a lo anterior, este Pleno considera que, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que se les imputa la expedición de las normas generales impugnadas, y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representar a dichos poderes.

⁹ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: --- I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; --- 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 [...]".

¹⁰ Al respecto, puede consultarse la jurisprudencia **P.J.J. 65/2009** aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXX, julio de 2009, página 1535, de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, AL ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA LA OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA DEBERÁ ANALIZARSE SI LA IMPUGNACIÓN DE AQUÉLLAS SE HACE CON MOTIVO DE SU PUBLICACIÓN O DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN."**

¹¹ Se descuentan del cómputo los días sábados 5, 12, 19, y 26 de mayo así como los 2 y 9 de junio; y domingos 6, 13, 20 y 27 de mayo, así como los 3 y 10 de junio, por haber sido inhábiles conforme a lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder judicial de la Federación.

¹² Fojas 54 a 55 vuelta del expediente.

¹³ Fojas 62 a 114 del expediente.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

22. La Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, por conducto del presidente de la Comisión de Gobierno, afirma que es improcedente la controversia, porque no se afecta el ámbito de atribuciones del poder actor.
23. Dichas afirmaciones deben desestimarse, porque el análisis de la invasión de la competencia del poder actor, involucra un análisis del fondo del asunto, mismo que no corresponde realizar en este apartado. Sirve de apoyo la tesis número P./J. 92/99 de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE"**¹⁴.
24. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes, ni al advertir alguno otro de oficio, lo procedente es entrar al estudio del fondo del asunto.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

25. La parte actora plantea que los artículos 38, párrafo primero, 209, párrafo primero, y 210, párrafos primero y segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, así como 118, fracción III, párrafo segundo, inciso a), de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad el cuatro de mayo de dos mil dieciocho, vulneran los preceptos 5, 9, 16, 17, 39, 40, 116, 122 fracciones I y IV, y 133 de la Constitución Federal, en relación con el 1o. de la propia Norma Fundamental, y 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos porque, en su opinión, la creación de un Consejo Judicial Ciudadano con la facultad de intervenir en el nombramiento de los Consejeros de la Judicatura de la entidad y, por tanto, de manera indirecta, en la designación y remoción de los jueces y magistrados, así como en las demás decisiones administrativas del Poder Judicial local; la integración del Consejo de la Judicatura sólo con 3 consejeros de carrera judicial; la prohibición expresa para que quien presida el Tribunal Superior de Justicia también lo sea en el Consejo de la Judicatura, así como, la duración limitada a un año improrrogable en el cargo de Presidente del Tribunal Superior de Justicia, vulneran los principios de autonomía e independencia judiciales y, por consiguiente, el de división de poderes.
26. Ante todo debe precisarse que, en el precedente de la Acción 15/2017 y sus acumuladas (no electoral)¹⁵, este Pleno declaró la invalidez del artículo 35, Apartado E, numeral 2, de la Constitución de la Ciudad de México, que establecía que sólo tres de las y los consejeros debían provenir del poder judicial, por consiguiente, **procede extender dicha declaratoria de invalidez al artículo 209, parte final del párrafo primero¹⁶, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, en la porción normativa que indica "de los cuales tres deberán contar con la carrera judicial"**, ahora impugnado, en virtud de que, tal disposición de la ley orgánica contiene la misma previsión que ya ha sido considerada como inconstitucional.
27. Preciado lo anterior, este Tribunal Pleno estima que, por lo que hace a los restantes artículos impugnados en la presente acción, son esencialmente fundados los conceptos de invalidez, toda vez que, las normas generales impugnadas, son parte de un sistema que lesiona la independencia del Poder Judicial local en el grado más grave de violación que es la subordinación y, en consecuencia, su autonomía en la gestión administrativa de dicho poder, lo que incide necesariamente en la correcta función del mismo.

¹⁴ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X. Septiembre de 1999. Página: 710, de contenido: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, 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".

¹⁵ Resueltas en sesión pública de 6 de septiembre de 2018, bajo la Ponencia del Ministro Laynez Potisek.

¹⁶ "Artículo 209. El Consejo de la Judicatura se integra por siete Consejeras o Consejeros designados por el Consejo Judicial Ciudadano, **de los cuales tres deberán contar con la carrera judicial.**

El Consejo de la Judicatura funcionará en Pleno y en Comisiones y contará con los órganos auxiliares necesarios para el desempeño de sus atribuciones. Para que funcione en Pleno, bastará la presencia de cinco de sus miembros.

I. Será competente en la adscripción y remoción de las y los Jueces y de las y los Magistrados, sin perjuicio de la facultad del Pleno del Tribunal Superior de Justicia de revocar o modificar los acuerdos que al efecto emita el Consejo de la Judicatura, en los términos que señala esta ley.

II. Velará por los derechos humanos laborales de las personas servidoras públicas para nombrar y remover al personal administrativo.

III. Nombrará y removerá al personal administrativo del Poder Judicial respetando el servicio civil de carrera, a propuesta de las y los titulares de los órganos; y en la aplicación de las normas que regulan las relaciones de trabajo de las personas servidoras públicas y los poderes de la Ciudad, así como las demás facultades que la ley señale; y

IV. Tendrá las demás facultades que la Constitución local y la presente Ley establezcan."

28. En efecto, ya el Tribunal Pleno ha señalado las modalidades en que pueden presentarse actos de intromisión, dependencia o subordinación entre poderes, las cuales se materializan bajo las siguientes condiciones¹⁷:
- a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues 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;
 - b) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y
 - c) La subordinación 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 autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.
29. Asimismo, siguiendo los criterios de este Pleno respecto del principio de división de poderes tratándose de los poderes judiciales, en el caso se deberá verificar: (i) si el nuevo diseño institucional del Consejo de la Judicatura provoca un deficiente o incorrecto desempeño de las funciones de la Función Judicial de la Ciudad de México, de modo que no pueda desplegar debidamente sus facultades; (ii) si implica la intromisión del órgano legislativo de la ciudad en la esfera de competencia del Poder Judicial de la entidad, o se coloca al actor en un estado de dependencia o de subordinación con respecto al demandado; inclusive (iii) si la intromisión, dependencia o subordinación se da respecto del nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial local; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.¹⁸
30. Debiendo destacar además lo que, respecto de los Consejos de la Judicatura, como órganos que integran a los poderes judiciales, ha interpretado esta Corte de conformidad con el modelo constitucional que se prevé en el artículo 100 de la Norma Fundamental. Así, en la controversia constitucional 32/2007, del análisis de las reformas a dicho precepto realizadas en 1994 y 1999, el Pleno advirtió que:

“(…) el Constituyente de la República ha procurado y enfatizado que la composición del Consejo de la Judicatura Federal sea mayoritariamente de personas que provengan del propio Poder Judicial. Lo anterior trae, a la luz del sistema federal y del principio de división funcional de poderes, los siguientes beneficios:

1. Se garantiza que la función jurisdiccional se vea reflejada en las decisiones administrativas.

2. Se respeta el principio de división de poderes al acotar funciones a otros Poderes para no permitir que, en ningún caso, formen mayoría que incida en las decisiones administrativas del Poder Judicial.

3. Se evitan suspicacias nocivas relativas a una posible intervención en la administración del Poder Judicial de la Federación por personas designadas por Poderes ajenos al mismo.

4. De igual forma, se garantiza que siempre exista una mayor representatividad de los integrantes del Poder Judicial de la Federación en la toma de decisiones administrativas y organizacionales de casa, es decir, del indicado Poder.

Bajo estas premisas se conformó el Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación, integrado con la reforma constitucional de mil novecientos noventa y cuatro, con siete miembros: el Ministro Presidente de la

¹⁷ Al respecto, ya este Alto Tribunal ha reconocido estos principios en las tesis de jurisprudencias números 83/2004, 81/2004 y 80/2004, por ejemplo, de rubros: “**PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES**”, “**PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS**” y “**DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**”

¹⁸ Jurisprudencias P./J. 111/2009 y 113/2009 de rubros: “**DIVISIÓN DE PODERES A NIVEL LOCAL. DICHO PRINCIPIO SE TRANSGREDE SI CON MOTIVO DE LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR, SE PROVOCA UN DEFICIENTE O INCORRECTO DESEMPEÑO DE UNO DE LOS PODERES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA RESPECTIVA.**” y “**CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DISEÑO ESTABLECIDO POR EL CONSTITUYENTE LOCAL PARA SU INTEGRACIÓN, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIALES.**”

Suprema Corte de Justicia de la Nación, dos designados por el Senado, un Magistrado de un Tribunal Colegiado, uno de un Tribunal Unitario, un Juez de Distrito y uno más designado por el Presidente de la República. Es decir, cuatro integrantes del Poder Judicial de la Federación, dos por el Senado y uno por el Ejecutivo Federal.

La reforma del Pacto Federal de mil novecientos noventa y nueve, sostuvo la integración mayoritaria de personas de extracción jurisdiccional en el Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación (actualmente en vigor), a saber, con siete miembros: el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tres designados por el Pleno de la Corte de entre Magistrados y Jueces de Distrito, dos por el Senado y uno por el Presidente de la República. Es decir, cuatro integrantes del Poder Judicial de la Federación, dos por el Senado y uno por el Ejecutivo Federal.”

31. En dicho precedente, el Pleno señaló además que un modelo semejante se replicó para el entonces Distrito Federal, esto es, el Constituyente permanente federal, estableció en el artículo 122, apartado C, Base Cuarta, fracción II, de la Constitución Federal, un Consejo de la Judicatura local compuesto por siete miembros: uno de los cuales será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, los restantes serían: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez Penal, uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Esto es, cuatro integrantes del Poder Judicial del Distrito Federal, dos por parte del órgano legislativo local y uno por el entonces Jefe de Gobierno.

32. Al respecto del diseño constitucional, el Pleno sostuvo la siguiente interpretación:

“La conformación así establecida refleja el principio constitucional que garantiza el respeto a la división de poderes, porque permite un apropiado desempeño del Poder Judicial a través de su debida administración mayoritariamente conformada con integrantes de su propia extracción, de manera que las decisiones que se tomen provengan preferentemente de personas que han desempeñado funciones jurisdiccionales y, por ende, que conocen las necesidades específicas para el adecuado desempeño de la actividad encomendada al Poder Judicial, además, se evita la desconfianza que puedan ocasionar las decisiones de personas ajenas al indicado Poder, en cuanto se elimina la sospecha de una posible intervención en la administración de éste por parte de personas designadas por los otros Poderes.

Todo ello, como se indica, a fin de garantizar el pleno respeto de la división de poderes como expresión de una correcta distribución de funciones.

Como se advierte de lo anteriormente desarrollado, la Constitución Federal ha sentado varios principios relativos a los Consejos de la Judicatura como órganos de administración de los Poderes Judiciales, siendo los que por su importancia sobresalen, los siguientes:

1. En la suma total de componentes de un Consejo, debe haber más sujetos directamente extraídos del propio Poder Judicial al que administrará, al cual previsiblemente regresarán una vez que terminen sus funciones; y

2. La conformación del Consejo es de servicio administrativo a la función jurisdiccional, por tanto, sus decisiones deben respetar los principios de autonomía e independencia judiciales, así como no controlar o invadir la esfera jurisdiccional del órgano al que administrará.”

33. Lo anterior, en la inteligencia de que tales principios tienden al pleno respeto a la división de poderes como expresión de una correcta distribución de funciones, pues se garantiza que la función jurisdiccional se vea reflejada en las decisiones administrativas; se acotan funciones de otros Poderes para no permitir que, en ningún caso, formen mayoría que incida en las decisiones administrativas del Poder Judicial; se evitan suspicacias nocivas relativas a una posible intervención en la administración del Poder Judicial por parte de personas designadas por Poderes ajenos al mismo y, finalmente, se garantiza que exista una mayor representatividad de los integrantes del Poder Judicial en la toma de decisiones administrativas y organizacionales del indicado Poder, todo lo cual conduce a desempeñar correctamente la función encomendada relativa a otorgar una adecuada impartición de justicia hacia los gobernados.¹⁹

¹⁹ Jurisprudencia P./J.112/2009 de rubro: “CONSEJOS DE LA JUDICATURA LOCALES. PRINCIPIOS ESTABLECIDOS POR EL CONSTITUYENTE PERMANENTE EN RELACIÓN CON SU CREACIÓN.”

34. Además, se estableció que, en la creación de los Consejos de la Judicatura, cuando los estados decidan establecerlos en sus regímenes interiores, ello no debe contravenir los principios constitucionales, particularmente los consagrados en los artículos 40, 41, 49 y 116, por el contrario, debe seguirse garantizando la autonomía e independencia judiciales, en función del principio general de división de poderes. Esto es, deberán extraerse los principios generales que el Constituyente Permanente ha establecido para los Consejos de la Judicatura en pleno acatamiento al sistema federal imperante en el país.
35. Por último, también este Tribunal Pleno ha señalado que la autonomía de la gestión presupuestal de los poderes judiciales locales (artículo 17 constitucional), constituye una condición necesaria para que estos poderes ejerzan sus funciones con plena independencia, pues, sin ésta, se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, cuestiones que difícilmente podrían cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, esta autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los poderes judiciales locales, por lo que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.²⁰
36. Ahora bien, las normas generales de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México impugnadas, establecen que la designación de las y los consejeros de la judicatura local y de sus vacantes estará a cargo del Consejo Judicial Ciudadano; la duración de un año en el cargo de Presidente del Tribunal Superior de Justicia, sin que tal persona pueda volver a ocuparlo ni de forma sucesiva ni alternada²¹; y, por último, que quien presida el Consejo de la Judicatura no podrá presidir a la vez el Tribunal Superior de Justicia.²²
37. Asimismo, el artículo 118 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México impugnado, prevé el procedimiento para la elección del Consejo Judicial Ciudadano y sus facultades, entre otras, designar a las y los Consejeros de la Judicatura.²³
38. De lo que se desprende que, los numerales 38, 209 y 210 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 118 de la Ley Orgánica del Congreso, ambos ordenamientos de la Ciudad de México, analizados en su conjunto, conforme a su texto integran –no sólo la porción normativa impugnada–, hacen un diseño del Consejo de la Judicatura de la entidad que no respeta los principios de autonomía e independencia judiciales y, por tanto, de división de poderes.

²⁰ Este criterio consta en el precedente de la controversia constitucional 35/2000, del cual derivó la tesis P/JJ. 83/2004 de rubro: **“PODERES JUDICIALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.** La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expedite en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional”. Consultable en Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX. Septiembre de 2004. Página: 1187.

²¹ “Artículo 38. La o el Magistrado que presida el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México **durará en su cargo un año** y será electo por mayoría de votos en sesión pública y mediante sufragio secreto. La persona que haya sido electa para este cargo **no podrá volver a ocuparlo ni de forma sucesiva ni alternada, independientemente de la calidad con la que lo haya ostentado.**”

²² “Artículo 210. Los integrantes del Consejo de la Judicatura durarán seis años en el cargo y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo. **En caso de ausencia definitiva de algún integrante, el Consejo Judicial Ciudadano en un plazo no mayor a treinta días naturales desde que se produjo la vacante, nombrará a quien deba sustituirlo, sin posibilidad de reelección.** Las Consejeras y Consejeros de la Judicatura elegirán de entre sus miembros, por mayoría de votos en sesión pública, y mediante sufragio secreto, a la persona que lo presidirá. Quien lo presida durará en su encargo tres años sin posibilidad de reelección alguna, sea sucesiva o alternada, independientemente de la calidad con que lo haya ostentado. Las y los Consejeros serán sustituidos en forma escalonada cada dos años.”

Quien preside el Consejo de la Judicatura no podrá presidir el Tribunal Superior de Justicia.

Las y los Consejeros deberán reunir los requisitos que para ser Magistrada o Magistrado establece el artículo 21 de esta ley.

²³ “Artículo 118. Para la elección del **Consejo Judicial Ciudadano** se seguirá el siguiente procedimiento:

I. El Congreso abrirá una convocatoria para que en el término de cinco días las instituciones académicas, civiles y sociales presenten sus propuestas para ocupar las once plazas o, en su caso, alguna de sus vacantes;

II. La Mesa Directiva turnará la o las propuestas a la o las Comisiones que corresponda de acuerdo a la materia de que se trate, con la única finalidad de que ésta verifique el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad que establece la Constitución Local, y

III. La Comisión emitirá un dictamen a fin de que el mismo sea puesto a consideración del Pleno; conforme a las reglas generales establecidas en el artículo 120 de la presente Ley.

Las atribuciones del Consejo Judicial Ciudadano serán:

a) Designar a las y los Consejeros de la Judicatura.

b) Proponer, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, a la o el Jefe de Gobierno una terna de candidatos, a fin de que éste someta al Congreso la designación de la o el titular de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, y

c) Proponer al Congreso las ternas para elegir a las y los fiscales especializados en materia electoral y de combate a la corrupción.”

39. En efecto, en el caso de la Ciudad de México, destaca que el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mandata que el Gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la propia Constitución, y las bases que establece el mismo precepto 122, entre ellas:
- a) El mandato en el sentido de que la Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico; el poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo 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;
 - b) El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad;
 - c) El titular del Poder Ejecutivo se denominará Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad;
 - d) El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, la que garantizará la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones. Las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el poder Judicial; y
 - e) La investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, corresponderá al Consejo de la Judicatura local, sin perjuicio de las atribuciones de la entidad de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.
40. Ahora bien, este Pleno al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas (no electoral), al declarar la invalidez del artículo 35, apartado E, numeral 2, de la Constitución local (referente a la integración del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, con sólo 3 consejeros y/o consejeras de carrera judicial), por estimar que dicho precepto vulneraba los principios fundamentales de autonomía e independencia judiciales y de división de poderes, apoyó tal determinación esencialmente en que, nuestro orden constitucional tutela la independencia y autonomía judicial como lo ha interpretado el propio tribunal en la ya citada controversia constitucional 32/2007, en el sentido de que si bien, la Constitución Federal no regula la manera en que los Consejos de la Judicatura de las entidades federativas deban integrarse o funcionar, sí es plausible acudir a los principios constitucionales que rigen el diseño del órgano de la judicatura federal –que en esa época también normaban al del entonces Distrito Federal– entre ellos, la conformación mayoritaria de miembros de carrera judicial en ambos órganos.
41. Así pues, al resolver las diversas acciones 15/2017 y sus acumuladas también se estableció que, del proceso legislativo que dio lugar a la reforma judicial de mil novecientos noventa y cuatro, se desprendían las razones por las que es necesaria la conformación mayoritaria de miembros de carrera judicial, en tanto que dichos Consejos tienen como objetivo descargar a los órganos judiciales de las labores referentes al nombramiento, adscripción y disciplina del Poder Judicial y de otras labores administrativas para que puedan concentrar su atención en la impartición de justicia. Además, en el ejercicio de su función también están obligados a garantizar la independencia y autonomía del poder judicial.
42. Asimismo, en el precedente 15/2017 y acumuladas, la Corte aludió a las obligaciones internacionales de México, en cuanto que las entidades federativas deben tutelar ciertas garantías esenciales para el ejercicio de la función judicial, entre las que se encuentran las “garantías reforzadas de estabilidad.”, así como, el énfasis que ha puesto la Corte Interamericana de los Derechos Humanos acerca de que no basta que haya preceptos legales que consagren la independencia judicial, sino que, es necesario que tenga verificativo en la práctica.
43. Además, se puntualizó que el artículo 122, apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal, mandata que la Constitución de la Ciudad de México garantizará la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones, por tanto, está claro que la norma local está obligada a estructurar su Consejo de la Judicatura tutelando en todo momento la independencia y autonomía judiciales, en virtud de las facultades que se le dan para incidir en estas garantías

judiciales que el Estado mexicano debe respetar. Tales facultades son, entre otras, nombrar, adscribir y remover a los Jueces y Magistrados, la disciplina judicial y la eventual remoción del personal administrativo del poder judicial, así como la elaboración del presupuesto de egresos del mismo poder judicial.

44. Esto es, el Consejo de la Judicatura de la entidad, tiene atribuciones orgánicas, funcionales, sistemáticas y estructurales que inciden sobre las garantías de autonomía e independencia del Poder Judicial capitalino en general, y de los juzgados y tribunales locales, en particular.
45. Razones por las que, el precedente 15/2017 y acumuladas, concluyó que la tutela de la autonomía e independencia judiciales exige una conformación mayoritaria de jueces y magistrados que provienen del propio poder judicial, siendo que, también deben garantizarse aquellos principios tratándose del Consejo de la Judicatura, como parte del poder judicial, pues, sin una mayoría de miembros de carrera judicial, el control de las decisiones del órgano que lo administra queda en manos de miembros ajenos al Poder Judicial, y que no tienen *prima facie* conocimiento de la labor jurisdiccional que administran, estructuran, vigilan y organizan.
46. Siguiendo la misma línea interpretativa, y conforme al marco constitucional y la jurisprudencia de este Pleno – incluido el último precedente de las acciones 15/2017 y sus acumuladas– en la presente controversia constitucional puede válidamente concluirse que los artículos 38, primera parte del párrafo primero, 209, párrafo primero y 210, párrafos primero y segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y 118 de la Ley Orgánica del Congreso, ambos de la Ciudad de México, resultan inconstitucionales, al contravenir los principios constitucionales de autonomía e independencia judiciales y, por tanto, el de división de poderes, consagrados en el artículo 122.
47. En efecto, como hemos señalado, nuestro estudio debe hacerse considerando el diseño de la función judicial en su integridad, y no de manera aislada o fragmentada las normas impugnadas, ya que, es un hecho que estamos ante la forma en que el legislador local visualizó al Consejo de la Judicatura local y su articulación ante los demás órganos que integran el Poder Judicial capitalino: Tribunal Superior de Justicia, y los Jueces y Magistrados.
48. El artículo 122 de la Constitución Federal establece para la Ciudad de México, entre otras bases, que el Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política local, siendo enfática la Norma Fundamental en que el ordenamiento local **garantizará la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones**; dispone también que, la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, corresponderá al Consejo de la Judicatura local, sin perjuicio de las atribuciones de la entidad de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.
49. Por su parte, el Constituyente Permanente de la Ciudad de México, en la Constitución Política²⁴ de la entidad, previó lo relativo a la Función Judicial, en lo que nos interesa, de la manera siguiente:
 - a) El Poder Judicial se deposita en un Tribunal Superior de Justicia que contará con una Sala Constitucional; un Consejo de la Judicatura y Juzgados;
 - b) La administración, vigilancia, evaluación, disciplina y servicio de carrera del Poder Judicial estarán a cargo del Consejo de la Judicatura local, el cual designará a las y los jueces de acuerdo a lo dispuesto en la propia Constitución de la entidad y la ley en la materia;
 - c) A propuesta del Consejo, mediante ternas, las y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán designados y en su caso ratificados, por las dos terceras partes de las y los diputados locales.
 - d) Los tribunales funcionarán en Pleno y en Salas, siendo el Consejo de la Judicatura el que determine el número de salas, magistraturas, jueces y demás personal con el que contará.
 - e) Son principios fundamentales la autonomía e independencia de las personas que integran el Poder Judicial. Principios que se deberán garantizar en su Ley Orgánica.
 - f) Las y los Magistrados integrantes del Pleno del Tribunal Superior de Justicia elegirán por mayoría de votos en sesión pública, y mediante sufragio secreto, a quien habrá de presidirlo; cargo que durará un año, sin posibilidad de reelección sucesiva o alternada.

²⁴ Artículos 35 y 37.

- g) Se establecen las facultades y atribuciones del Tribunal Superior, entre ellas, ejercer el control de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad, y determinar la inaplicación de las leyes o decretos contrarios a la Constitución Política de la entidad, en las materias de sus respectivas competencias.
 - h) Se prevé además la existencia de medios alternativos de solución de controversias, y para ello se crea el Centro de Justicia Alternativa, como órgano desconcentrado del Tribunal Superior, cuyo titular será nombrado por el Consejo de la Judicatura, en términos de la ley orgánica. La Constitución local establece al efecto las facultades de dicho Centro.
 - i) El Consejo de la Judicatura es un órgano del Poder Judicial dotado de autonomía, independencia técnica y de gestión para realizar sus funciones. Sus resoluciones serán definitivas e inatacables. Se integra por 7 consejeras o consejeros designados por el Consejo Judicial Ciudadano.
 - j) Quien lo presida no podrá a la vez presidir el Tribunal Superior de Justicia.
 - k) Las y los consejeros durarán en su cargo 6 años, sin posibilidad de reelección.
 - l) Al presentarse una ausencia definitiva de algún integrante el Consejo Judicial Ciudadano deberá sustituirlo en un plazo no mayor a treinta días naturales desde que se produjo la vacante, sin posibilidad de reelección.
 - m) Las y los Consejeros, por mayoría de votos en sesión pública, elegirán a quien lo presidirá, cargo que ocupará por tres años, sin posibilidad de reelección, sea sucesiva o alternada. Las y los consejeros serán sustituidos en forma escalonada cada dos años.
 - n) Para ser integrante del Consejo de la Judicatura se deben cubrir los requisitos que prevén las fracciones I a V del artículo 95 de la Constitución Federal²⁵ y los que disponga la Constitución local.
 - o) Mandata que la función de las y los consejeros se deberá ejercer con independencia e imparcialidad. Sus actos y decisiones no podrán modificar las resoluciones o invadir la función jurisdiccional depositada en los órganos del Poder Judicial local, ni afectarán las resoluciones de las y los jueces y magistradas o magistrados.
 - p) Las y los consejeros podrán ser removidos en los términos que señala la propia Constitución local, estarán sujetos a las mismas responsabilidades que las y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de la Sala Constitucional; y recibirán el mismo salario y prestaciones que éstos.
 - q) El Consejo de la Judicatura será competente en la adscripción y remoción de Jueces y Magistrados; para nombrar y remover al personal administrativo del Poder Judicial, aplicar las normas que regulan las relaciones de trabajo de las personas servidoras públicas y los poderes de la Ciudad, así como las demás facultades que la ley le señale.
 - r) También le corresponde elaborar el Presupuesto del Poder Judicial y remitirlo al Jefe de Gobierno para su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México.
 - s) Se faculta además al Consejo de la Judicatura para que, mediante acuerdos generales, establezca juzgados de tutela en las demarcaciones territoriales.
50. Asimismo, en el propio Capítulo referente a la Función Judicial, el Constituyente Permanente de la entidad, creó el Consejo Judicial Ciudadano, respecto del cual, destaca que:
- a) Se integrará por once personas, siete serán profesionales del Derecho;
 - b) El cargo no será remunerado;
 - c) Serán **designados** por dos terceras partes del Congreso mediante convocatoria pública a propuesta de instituciones académicas, civiles y sociales que al momento de hacer la propuesta tengan al menos cinco años ininterrumpidos de haberse constituido;
 - d) El Consejo concluye una vez ejercida su función;
 - e) Sus atribuciones son:
 - (i) **Designar** a las y los Consejeros de la Judicatura;

²⁵ Artículo 95.

- (ii) Proponer, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, a la o el Jefe de Gobierno una terna de candidatos, a fin de que éste someta al Congreso la designación de la o el titular de la Fiscalía General de la ciudad; y,
 - (iii) Proponer al Congreso las ternas para elegir a las y los fiscales especializados en materia electoral y de combate a la corrupción
51. Al respecto, es relevante considerar que también en sesión pública de dieciocho de junio de dos mil diecinueve, este Pleno, al resolver la diversa controversia constitucional 81/2017, declaró la invalidez de los artículos 35, apartados B, numeral 9, en su porción normativa ***“Quien lo presida durará en su encargo un año sin posibilidad de reelección alguna”***, y E, numerales 2, párrafos primero, en su porción normativa ***“designados por el Consejo Judicial Ciudadano”***, y segundo, y 10, así como 37, numeral 3, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México, y en vía de consecuencia de los artículos 35, apartado E, numeral 3, en su porción normativa ***“En caso de ausencia definitiva de algún integrante, el Consejo Judicial Ciudadano, en un plazo no mayor a treinta días naturales desde que se produjo la vacante, nombrará a quien deba sustituirlo, sin posibilidad de reelección.”***, y transitorio vigésimo tercero, párrafo tercero, de la referida Constitución.

Inconstitucionalidad del Consejo Judicial Ciudadano

52. Vale recordar que los numerales impugnados de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México - 38, 209 primera parte del primer párrafo, y 210 -, en concordancia con lo que establecían las citadas disposiciones de la Constitución Política local, ya invalidadas, regulan lo relativo a la designación de las y los Consejeros de la Judicatura por parte del Consejo Judicial Ciudadano; la prohibición de que quien preside el Consejo de la Judicatura también presida el Tribunal Superior de Justicia; y la duración en el cargo de Presidente de ese tribunal, de un año, sin posibilidad de reelección, sea sucesiva o alternada. Asimismo, el artículo 118 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México que también se impugna, establece, en primer lugar, el procedimiento para elegir al Consejo Judicial Ciudadano y, en segundo lugar, sus atribuciones.
53. Ante todo, se debe tener presente que este Tribunal Pleno al resolver la referida **controversia 81/2017**, en sesión de dieciocho de junio de dos mil diecinueve, estableció lo siguiente:

“Recordamos que el artículo 35, apartado E, numeral 2, primer párrafo, de la Constitución de la Ciudad de México establece que los consejeros de la judicatura capitalinos son nombrados por el Consejo Judicial Ciudadano. Por su parte, el artículo 37 de la misma Constitución establece que una mayoría calificada de dos terceras partes del Congreso de la Ciudad designará once integrantes del Consejo Judicial, provenientes de las propuestas que presenten instituciones académicas, civiles y sociales, que cesará su encargo cuando cumpla su función. El mismo artículo 37, numeral 3, inciso a), señala que este Consejo Judicial nombrará a uno o más consejeros de la judicatura.

Para este Pleno, el mecanismo de nombramiento de los consejeros de la judicatura de la Ciudad de México por medio de un Consejo Judicial Ciudadano, que el Poder Legislativo conforma en su totalidad, viola los principios de separación de poderes y la independencia judicial. Las razones para llegar a esta conclusión son: (i) el mecanismo de nombramiento por parte del Consejo Judicial constituye un lazo entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial local, al nombrar –si bien de forma indirecta– a la totalidad del Consejo de la Judicatura que es parte del Poder Judicial local; (ii) el mecanismo de nombramiento puede generar suspicacias nocivas en el Poder Judicial sobre el modo en el que los consejeros de la judicatura –tanto los que pertenecen al mismo Judicial, como los externos– pudieran tener dependencia indirecta del Congreso local, y, (iii) finalmente, porque los magistrados locales no intervienen en el nombramiento de sus pares en el Consejo de la Judicatura, que es su principal órgano de gobierno.

Partimos de la base de que cae dentro de la facultad configurativa del Constituyente capitalino determinar la estructura y funcionamiento de su Consejo de la Judicatura. Sin embargo, como hemos dejado claro en nuestros precedentes, los mecanismos que rijan la vida del Consejo capitalino deben cumplir con los extremos de la independencia judicial y la separación de poderes. Como adelantamos en el párrafo anterior, esto no se cumple en el caso en estudio.

En primer lugar, al designar el Congreso a la totalidad de los consejeros judiciales que nombrarán a los miembros del Consejo de la Judicatura se crea una injerencia indebida del Poder Legislativo hacia el Poder Judicial. Mediante este mecanismo el Congreso podría controlar, a través del Consejo Judicial Ciudadano, la conformación y, por tanto, el funcionamiento del Consejo de la Judicatura que es el centro neurálgico del Poder Judicial, por las atribuciones orgánicas, funcionales, sistemáticas y estructurales del Consejo de la Judicatura en todo el Poder Judicial. En otras palabras, a través del Consejo Judicial Ciudadano, el Congreso controla el mecanismo de nombramiento de quien administrará la función jurisdiccional, vulnerando la autonomía judicial y la separación de poderes.

En la misma línea de razonamiento, el mecanismo en estudio excede el objetivo de los mecanismos de colaboración de poderes que pueden existir al nombrar a los consejeros de la Judicatura. En ese sentido, es cierto que los consejos de la judicatura de las entidades federativas pueden tener mecanismos mixtos para su conformación, dejando que el Poder Ejecutivo y el Legislativo intervengan nombrando a algunos de sus miembros, como sucede en el modelo del Consejo de la Judicatura Federal. Sin embargo, la medida en estudio excede el propósito de un sistema de contrapesos a la función 'contramayoritaria' de los jueces por parte de los representantes populares electos, pues impide la colaboración de poderes –excluye al Judicial– e implica, al contrario, que la totalidad de los nombramientos de los consejeros de la judicatura esté bajo el total control del Poder Legislativo, vulnerando así la independencia y autonomía judicial.

En segundo lugar, el mecanismo de estudio vulnera la separación de poderes y la independencia del Poder Judicial al generar suspicacias nocivas sobre los nombramientos de los consejeros de la judicatura de la Ciudad de México. Nuestros precedentes han confirmado los criterios de la tesis jurisprudencial del Pleno P.J. 112/2009 que estableció que el principio de autonomía judicial lleva consigo que los consejeros de la judicatura de las entidades garanticen la no intervención de otros poderes y así evitar que en cualquier caso formen una mayoría que incida en las decisiones administrativas del Poder Judicial. Según la misma tesis –que citamos con anterioridad– se deben evitar suspicacias nocivas sobre una posible intervención en las decisiones administrativas del Poder Judicial por parte de personas designadas por otros poderes.

En ese sentido, este Pleno considera que no basta con establecer una mayoría de consejeros de la judicatura internos del Poder Judicial para garantizar la no intervención del Poder Legislativo en el Consejo de la Judicatura local y, a través de éste, en el mismo Poder Judicial al que el Consejo Pertenece. También es necesario declarar la invalidez del mecanismo de nombramiento que se impugna pues la intervención indirecta del Congreso local en la designación de todos los consejeros de la judicatura implica un riesgo de manipulación de las decisiones del Consejo por parte de una mayoría parlamentaria. Este riesgo genera suspicacias nocivas que vulneran la autonomía judicial y, por ello, constituye precisamente una injerencia indebida del Legislativo en el funcionamiento del Poder Judicial mediante la designación de la totalidad de los consejeros de la judicatura. Adicionalmente, el hecho de que sólo siete de los once consejeros del Consejo Judicial Ciudadano deban ser profesionales del derecho genera también suspicacias nocivas pues dicho requisito no garantiza que tengan el conocimiento necesario de las cuestiones técnicas de política judicial para nombrar debidamente a los consejeros de la judicatura que ejercen una función primordial y central para el Estado mexicano.

Finalmente, en tercer lugar y como contrapartida al argumento anterior, la mayor representatividad de los integrantes del Poder Judicial en la toma de decisiones administrativas y organizaciones del Consejo de la Judicatura, cuya necesidad esta Suprema Corte estableció en la tesis P.J. 112/2009 ya citada, se garantiza no sólo ordenando que la mayoría de los consejeros de la judicatura provengan del Poder Judicial que administra sino también y necesariamente cuando el propio Poder Judicial participa en el nombramiento de estos consejeros de carrera judicial. No obstante, el mecanismo en estudio impide dicha participación pues la deja por completo en manos de agentes extraños al Poder Judicial, por lo que vulnera su independencia y autonomía. Como dichos agentes externos –los miembros del Consejo Judicial Ciudadano– son

designados en su totalidad por el Legislativo, el mecanismo también vulnera la separación de poderes, como se viene argumentando.”

54. Por consiguiente, la configuración del Consejo de la Judicatura en la Ciudad de México se hizo, no desde la base de que dicho órgano es de servicio administrativo a dicha función, sino que, termina por propiciar la intromisión de un poder en otro, y además genera que la titularidad de la función judicial en lugar de recaer en el Tribunal Superior de Justicia, pase al Consejo de la Judicatura. Lo cual es inadmisibles a la luz de los principios fundamentales que hemos referido aplican a ese tipo de órganos de los poderes judiciales.
55. En efecto, como ya referimos, esta Suprema Corte ha interpretado que, si bien en términos del precepto 122 de la Constitución Federal el legislador local está facultado para regular lo relativo a la función judicial, también es cierto que, en esa tarea, está sujeto a las bases que la Norma Fundamental prevé particularmente en el citado artículo 122, y a respetar los principios constitucionales que rigen la función judicial, lo cual comprende la configuración de los consejos de la judicatura.
56. En el presente asunto, la inconstitucionalidad viene dada, como se determinó inclusive en la diversa controversia constitucional 81/2017, con la previsión de las leyes orgánicas de que la designación de las y los Consejeros de la Judicatura local – **los siete** – excluya al propio Poder Judicial, sólo participa el Congreso de la entidad, y son nombrados directamente por un Consejo Judicial Ciudadano, que sólo se integrará para llevar a cabo, entre otras funciones, tal designación de forma directa, una vez cumplido su objeto se desintegra, y el cargo no será remunerado.
57. Que tal Consejo Judicial Ciudadano se formará por once personas, **nombradas por las dos terceras partes del Congreso de la Ciudad de México**, a partir de las propuestas que, previa convocatoria del propio poder legislativo, harán instituciones académicas, civiles y sociales que ya cuenten con cinco años ininterrumpidos de haberse constituido.
58. Los requisitos para ocupar tal cargo honorífico, según la normatividad local, consisten en que, de las once personas, siete serán profesionales del Derecho; y las once personas deberán gozar de buena reputación y haberse distinguido por su honorabilidad e independencia; no tener conflicto de interés; no haber participado como candidatas o candidatos en un proceso de elección popular cuatro años antes de su designación.
59. Luego, más allá de un contrapeso entre los poderes de la Ciudad de México, como ocurre con la integración del Consejo de la Judicatura Federal –que se conforma mayoritariamente con **cuatro** consejeros y consejeras que provienen y son designados por el poder judicial, y además **dos** nombrados por el Congreso de la Unión y **uno** por el Ejecutivo federal–, en el caso del sistema de la Ciudad de México, en realidad se deja en manos del Congreso local dicha integración, bajo un mecanismo “ciudadano” de designación de los consejeros de la judicatura, en tanto que, todos los y las consejeras de la judicatura de la Ciudad de México serán designados por un Consejo Judicial Ciudadano que el órgano legislativo nombró. Por lo que, la integración de un órgano que forma parte del Poder Judicial local sólo se deja a cargo de otro poder local.
60. Lo cual, en modo alguno, se corresponde con el diseño constitucional federal, en el cual los principios rectores son la autonomía e independencia, pues, si bien, en el caso del Poder Judicial de la Federación se cuenta con un Consejo de la Judicatura, éste se integra primordialmente por consejeros que provienen del mismo poder judicial, y los restantes por quienes representen a los poderes legislativo y ejecutivo federales, como un mecanismo de contrapesos, dado que, los jueces no son nombrados por elección popular.
61. Aunado a lo anterior, la medida consistente en que los consejeros de la judicatura sean designados directamente por un Consejo que, según la legislación de la entidad, se integrará por parte del Congreso local, con personas propuestas externamente, y una vez concluida su tarea se desintegra, volviéndose a conformar cuando se presente una vacante que requiera designar a la o el sustituto, pudiera generar diversas situaciones que obstaculicen la función judicial, por ejemplo, si al realizar tan importante encargo de designar consejeras y consejeros de la judicatura o sus vacantes, podría ocurrir que no lo hicieran con la oportunidad debida, obstaculizando el correcto funcionamiento del Consejo de la Judicatura, o bien, no se tenga la transparencia obligada en el proceso de designación. En ambos ejemplos, al conferirse la atribución para designar a las y los consejeros de la judicatura a un Consejo Judicial Ciudadano, que visto el sistema no forma parte del aparato estatal, ¿A quién le rendirá cuentas de su función y de los recursos materiales y humanos que requerirá para llevarla a cabo? ¿Cómo podría sancionarse en su caso el indebido desempeño de dicho Consejo?

62. Asimismo, si bien es cierto que, el Consejo Judicial Ciudadano se integrará por siete profesionales del derecho, también lo es, que los cuatro restantes podrán ser cualquier persona propuesta que reúna los demás requisitos que enuncia la ley, pero sin que necesariamente tengan o deban tener conocimiento alguno de la función judicial y sus necesidades.
63. Además, conforme a lo dispuesto en el artículo 118 de la ley orgánica del Congreso, impugnado, mientras que, para el Consejo de la Judicatura se le confiere al Consejo Judicial Ciudadano la atribución de **designar** a sus consejeros, tratándose de la o el titular de la Fiscalía General de Justicia de la ciudad, dicho consejo judicial ciudadano sólo *propondrá*, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, a la o el Jefe de Gobierno una terna de candidatos, y será el Congreso quien designará; y, para el caso de las y los fiscales especializados en materia electoral y de combate a la corrupción, de igual manera, sólo le toca *proponer* al Congreso las ternas para elegirlos.²⁶
64. Es decir, el sistema en cuestión, prevé que sólo para el caso de quienes integren el Consejo de la Judicatura su designación recae de forma directa en una corporación ajena por completo al Poder Judicial y, por ende, que no garantiza el conocimiento acerca de su función y las necesidades que para realizarla se presentan.
65. Por tanto, es evidente que el mecanismo de designación de las y los consejeros de la Judicatura tiene el efecto de distorsionar la naturaleza y fines de este órgano en el orden constitucional mexicano, en detrimento de los principios de autonomía e independencia judiciales que también le corresponde garantizar.

Limitación al Presidente del Tribunal Superior de Justicia para serlo también del Consejo de la Judicatura.

66. Recordemos, las normas generales orgánicas cuya constitucionalidad aquí se cuestiona, establecen que quien presida el Consejo de la Judicatura, no podrá a la par hacerlo tratándose del Tribunal Superior de Justicia, así como, que el Presidente de este último sólo podrá durar en el cargo un año sin posibilidad de reelección, sucesiva o alternada, mientras que el Presidente del Consejo durará en el cargo tres años.
67. Con relación a la primera limitación para que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia no ocupe la Presidencia del Consejo de la Judicatura capitalino, este Tribunal Pleno al resolver la controversia 81/2017, de esta misma fecha, determinó lo siguiente:

***“El actor impugnó el artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo segundo, que prohíbe que el Presidente del Tribunal Superior encabece el Consejo de la Judicatura local. El promovente argumenta que el precepto es inconstitucional al vulnerar la autonomía e independencia judicial pues, según interpreta, quien tendrá el voto de calidad en el Consejo de la Judicatura local no será una persona que represente a los jueces sino un particular y, como tal, su intervención es ajena a quienes administran justicia, por lo que el precepto subordina a los jueces y magistrados a un actor externo y foráneo al propio Tribunal. En este sentido, argumenta que el presidente del Tribunal es elegido entre sus pares para representar a los magistrados y jueces de la Ciudad por lo que goza de una representatividad ‘política’ y de la presunción de saber y entender las necesidades de sus colegas, por lo que debe integrar el Consejo de la Judicatura, como sucede con las entidades federativas que tienen consejos o con el Consejo de la Judicatura Federal. También arguye que tal prohibición no se sustenta en los principios de proporcionalidad y razonabilidad derivados del artículo 16 de la Constitución Federal.*”**

²⁶ Artículo 118 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México. Para la elección del Consejo Judicial Ciudadano se seguirá el siguiente procedimiento:

I. El Congreso abrirá una convocatoria para que en el término de cinco días las instituciones académicas, civiles y sociales presenten sus propuestas para ocupar las once plazas o, en su caso, alguna de sus vacantes;
II. La Mesa Directiva, turnará la o las propuestas a la o las Comisiones que corresponda de acuerdo a la materia de que se trate, con la única finalidad de que ésta verifique el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad que establece la Constitución Local, y
III. La Comisión emitirá un dictamen a fin de que el mismo sea puesto a consideración del Pleno; conforme a las reglas generales establecidas en el artículo 120 de la presente Ley.

Las atribuciones del Consejo Judicial Ciudadano serán:

a) Designar a las y los Consejeros de la Judicatura;
b) Proponer, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, a la o el Jefe de Gobierno una terna de candidatos, a fin de que éste someta al Congreso la designación de la o el titular de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, y
c) Proponer al Congreso las ternas para elegir a las y los fiscales especializados en materia electoral y de combate a la corrupción.”

Asimismo, argumenta en su demanda que la prohibición para que su Presidente encabece el Consejo de la Judicatura es violatoria del principio de igualdad y no discriminación del artículo 1º y libertad de trabajo de los artículos 5º y 123 de la Constitución Federal. Alega que, como el artículo impugnado establece un régimen diferenciado entre los consejeros de la Judicatura de carrera judicial y aquél que eventualmente presida al Tribunal Superior de Justicia, la medida es discriminatoria y no se justifica de acuerdo con un test o prueba de proporcionalidad. Finalmente, arguye que el artículo impugnado es inconstitucional pues su prohibición no está prevista en el artículo 122, apartado A, fracción IV, de la Constitución federal.

El Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y la Asamblea Constituyente respondieron argumentando que la limitación al Presidente del Tribunal Superior de Justicia para que no pueda encabezar al Consejo de la Judicatura es una cuestión que se encuentra dentro de la libertad configurativa de la Ciudad. Además, la Asamblea Constituyente argumentó contra la demanda del Tribunal en el sentido de que existe una distinción entre las funciones a cargo del Tribunal Superior de Justicia y las del Consejo de la Judicatura capitalinos, por lo que no hay necesidad constitucional de que ambos órganos sean presididos por la misma persona.

Por su parte, la Procuraduría General de la República opinó que la disposición impugnada resulta inválida al impedir la representación del Tribunal en el Consejo de la Judicatura y vulnerar la autonomía judicial, bajo la premisa de que esta inconstitucionalidad se deriva también de la falta de mayoría de consejeros de carrera judicial. Por otro lado, opinó que resultaría innecesario ocuparse del diverso argumento en el que se planteó que la prohibición para que el presidente del Tribunal Superior de Justicia presida el Consejo de la Judicatura vulnera los principios de igualdad, no discriminación y de libertad de trabajo, ya que ambas cuestiones se encuentran contenidas en una misma porción normativa que debe ser declarada inconstitucional por violar la autonomía del Poder Judicial de la Ciudad de México.

Este Pleno concluye que el artículo 35, apartado E, numeral 2, segundo párrafo es inconstitucional pues vulnera la autonomía judicial y la separación de Poderes: i) al impedir que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia participe, de darse el caso, en la administración, organización y, sobretodo, en la disciplina judicial en el Consejo de la Judicatura, y ii) al obligar a una disociación entre el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, siendo que ambas instancias forman parte del Poder Judicial capitalino y no le corresponde al Constituyente de la Ciudad de México disociar su funcionamiento.

En primer lugar, el respeto al autogobierno de los jueces y magistrados a través del Consejo de la Judicatura local deriva del principio de autonomía judicial. Por tanto, prohibir a priori que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia encabece también el Consejo de la Judicatura constituye una intromisión indebida del Constituyente capitalino en el Poder Judicial de la Ciudad de México, pues limita la determinación de dicho Poder para que, si así lo deciden sus instancias correspondientes, el presidente del Tribunal Superior de Justicia también encabece el Consejo de la Judicatura cuando aquél presidente forme parte de éste.

En la misma línea argumentativa, es razonable que los demás Consejeros de la Judicatura nombren como su Presidente al integrante con mayor capacidad y conocimiento y este mismo pudiera ser quien preside también el Tribunal Superior de Justicia. Sin embargo, dicho supuesto está prohibido por la norma impugnada sin que haya una razón de peso que lo amerite. Así pues, la limitación en análisis es inconstitucional porque inciden en exceso en la gobernanza del Poder Judicial al ser una intromisión indebida en este Poder limitando la libertad de los consejeros y los magistrados para nombrar a quien quieran para presidir ambos órganos.

En segundo término, al prohibir la medida en estudio que tanto el Consejo de la Judicatura como el Tribunal Superior de Justicia estén encabezados por una

misma persona, el Constituyente obliga a disociar la coordinación entre los dos órganos y obstaculiza el gobierno del Poder Judicial. Por un lado, el artículo 122, apartado A, fracción IV de la Constitución Federal establece que el ejercicio del Poder Judicial de la Ciudad de México reside en el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, por lo que existe una unidad de ambas instancias. Sin embargo, la medida en análisis fuerza la separación de los dos órganos e impide su mutua colaboración. Por otro lado, la medida implica el riesgo de conflictos competenciales dentro del mismo Poder Judicial, lo que contradice los principios del artículo 105, fracción I, inciso h) de la Constitución Federal referidos a la falta de legitimación para presentar controversias constitucionales entre dos instancias de un mismo poder soberano.

Así, corresponde al propio Poder Judicial decidir si la presidencia del Consejo de la Judicatura local y del Tribunal Superior de Justicia queda en la misma persona para habilitar una mejor coordinación entre ambas instancias. Al impedir el Constituyente capitalino dicho supuesto obliga a una disociación que no respeta el autogobierno del Poder Judicial y puede en cambio resultar en conflictos graves e innecesarios, vulnerando con ello la independencia judicial.

Por tanto, se declara la invalidez del artículo 35, apartado E, numeral 2, segundo párrafo, de la Constitución de la Ciudad de México."

68. Partiendo de lo anterior, este Tribunal Pleno observa que el diseño institucional judicial de la Ciudad de México, lejos de garantizar el correcto funcionamiento del Poder Judicial, que se deposita entre otros, en un Consejo de la Judicatura propicia un control de la esfera jurisdiccional del órgano al que éste administra, lo cual como ha sostenido este Pleno en precedentes, es inconstitucional.
69. Aunado a lo anterior, las funciones principales de quien ocupa la presidencia del Tribunal Superior de Justicia, según lo establece la Constitución Política local, son: impulsar el desarrollo del Sistema de Impartición y Administración de Justicia en la Ciudad de México; procurar la correcta aplicación de la ley y velar para que la administración de justicia sea eficaz y expedita, dictando al efecto las providencias que fueren necesarias, promoviendo la modernización y adecuado funcionamiento de los diversos órganos jurisdiccionales y administrativos, por sí o por conducto de las personas servidoras públicas judiciales facultados al efecto. Para lo cual se le señalan determinadas obligaciones, necesarias para conducir la actividad jurisdiccional del Pleno y de las Salas y también aquellas que permitan un mejor desempeño de la función judicial, mediante la propuesta al Pleno de los Acuerdos correspondientes, así como, a través de la atribución de aprobar la formalización de acuerdos y convenios de colaboración teórico-académica, con instituciones públicas o privadas tendientes a una mayor profesionalización y capacitación en el campo de la impartición de justicia.²⁷
70. En ese sentido, podemos concluir válidamente, en primer lugar, que no es posible disociar el ejercicio de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia de la función que toca realizar al Consejo de la Judicatura, pues, este último es el órgano de administración y vigilancia del Poder Judicial, por lo que, ambas instancias tienen en realidad la consecución del mismo objetivo: la debida impartición de justicia en la entidad, conforme a los principios rectores de la Norma Fundamental.

Limitación para que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia solamente ocupe por un año la Presidencia sin posibilidad de reelección (presidencia rotativa).

71. Partiendo de la función que toca desempeñar a quien presida el Tribunal Superior, es un hecho que, tanto la limitación de un año en el cargo como la prohibición de que a la vez sea quien presida el Consejo de la Judicatura local, afecta el funcionamiento del poder judicial, pues, no permite la

²⁷ Artículo 42. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia también lo es del Tribunal en Pleno y sus obligaciones son las siguientes:

- I. Presidir las sesiones que celebre dicho Tribunal;
- II. Convocar a sesiones ordinarias o extraordinarias;
- III. Dirigir los debates y conservar el orden durante las sesiones;
- IV. Proponer al Tribunal en Pleno los acuerdos que juzgue conducentes para el mejor desempeño de la función judicial;
- V. Tramitar todos los asuntos de la competencia del Tribunal en Pleno hasta ponerlos en estado de resolución;
- VI. Autorizar en unión con la Secretaría de Acuerdos que corresponda, las actas de las sesiones, haciendo constar en ellas las deliberaciones del Tribunal en Pleno y los acuerdos que éste dicte en los negocios de su competencia;
- VII. Dar cuenta al Tribunal en Pleno con las demandas de responsabilidad civil presentadas en contra de las y los Magistrados;
- VIII. Turnar a la Sala que compete, los expedientes que de conformidad con sus atribuciones les corresponda conocer para los efectos a que hubiere lugar;
- IX. Dar cuenta al Tribunal en Pleno, en el informe anual correspondiente, de los actos que lleve a cabo en el ejercicio de sus funciones, así como del desempeño general de los servicios que le sean adscritos;
- X. Aprobar la formalización de acuerdos y convenios de colaboración teórico-académica, con instituciones públicas o privadas tendientes a una mayor profesionalización y capacitación en el campo de la impartición de justicia; y
- XI. Las demás que expresamente le confiera esta Ley y otras disposiciones aplicables."

planeación de una política judicial, con objetivos concretos que, en general, requieren más allá de un año para realizarse, lo cual se complica aún más, si se tiene en cuenta que, conforme al orden jurídico, la proyección presupuestal del poder judicial, inclusive del titular de la función jurisdiccional, se hace y presenta al órgano legislativo, en el año previo a su ejercicio. A lo que se suma que, se requiere que las funciones del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura vayan de la mano, sin que resulte viable que existan “dos” representantes para el Poder Judicial, según se trate del órgano titular de la función jurisdiccional y por otro, del que tiene a su cargo la administración del mismo. Por tanto, es evidente que, las normas legales de carácter orgánico impugnadas, impiden el correcto funcionamiento del Tribunal. Máxime que, según lo ordenan, el cargo de la Presidencia del Tribunal Superior durará un año, mientras que la del Consejo de la Judicatura será de tres años, sin que tampoco se encuentre justificación en esa distinción, por el contrario, tal medida confirma que el diseño establecido localmente corre el riesgo de propiciar un deficiente desempeño de las funciones del Poder Judicial de la entidad, lo cual esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha señalado que contraviene la Norma Fundamental.

72. Acerca de esta limitación, este Tribunal Pleno al resolver la **controversia constitucional 81/2017** fallada en esta misma sesión determinó lo siguiente:

“Presidencia ‘rotativa’ del Tribunal Superior de Justicia

El Tribunal Superior de Justicia capitalino argumenta que el artículo 35, apartado A, numeral 9 de la Constitución de la Ciudad de México, en su porción normativa “Quien lo presida durará en su encargo un año sin posibilidad de reelección alguna”, es inconstitucional. Menciona que la duración anual no es proporcional ni razonable pues entorpece las actividades de dirección y liderazgo judicial que son propios de la Presidencia del Tribunal y la marcha del Poder Judicial capitalino en perjuicio de los jueces, magistrados y demás personal que labora en él, así como de los propios justiciables. Argumenta también que tal determinación vulnera el principio de independencia y autonomía judicial ya que incide en la organización, orden y administración del Tribunal aunque sólo se trate de labores protocolarias y de intercambio jurídico con Tribunales de otras jurisdicciones nacionales e internacionales. Según el Tribunal, la medida impugnada vulnera la estabilidad, la excelencia y el profesionalismo del propio Tribunal y merma el prestigio de los jueces y magistrados capitalinos, pues se limita el periodo de su Presidente a un año, que no es suficiente para programar las actividades a su cargo.

Tanto el Jefe de Gobierno como la Asamblea Constituyente afirmaron que la determinación de la duración en el ejercicio del cargo del Presidente del Tribunal Superior de Justicia local es una cuestión que cae dentro de la libertad configurativa de la Ciudad de México.

Por su parte, la Procuraduría General de la República argumentó que el artículo 35, apartado B, numeral 9, de la Constitución de la Ciudad resulta constitucional, ya que de conformidad con el artículo 122, fracción IV, de la Constitución Federal, la Ciudad de México tiene la potestad de establecer el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integran el poder judicial de la Ciudad y, por tanto, cuenta con atribuciones para establecer que el Presidente del Pleno del Tribunal Superior de Justicia permanezca en su encargo un año sin posibilidad de reelección.

Los conceptos de invalidez del Tribunal que impugnan el artículo 35, apartado B, numeral 9 son fundados pues, aunque la duración de un año de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia capitalino es en sí misma constitucional, en el contexto del sistema normativo que regula las relaciones del Consejo de la Judicatura de la Ciudad con el Tribunal, la medida vulnera las garantías de independencia y autonomía judicial, al poner al Tribunal Superior de Justicia en un estado de subordinación frente al Consejo.

Como establecimos en el apartado A de esta sentencia, esta Suprema Corte ha razonado que la autonomía e independencia tanto de los poderes judiciales locales en general como de sus jueces y magistrados en particular tiende a

garantizar que se resuelva conforme a derecho y sin influencias externas o ajenas a su labor jurisdiccional. Esto se traduce en la ejecución de varios mecanismos encaminados a tutelar la independencia judicial como son, entre otros, la fijación de un plazo de duración del encargo de los jueces o magistrados, la prohibición de reducir sus remuneraciones mientras dure ese cargo y la prohibición de que ocupen otros empleos, cargos o comisiones durante el periodo de su nombramiento.

Por otro lado, aunque la duración de un año es menor al tiempo que establecía el marco legal anterior a la publicación de la Constitución de la Ciudad de México, este tiempo no vulnera por sí la independencia judicial ni la estabilidad, excelencia y profesionalismo del Tribunal Superior de Justicia, pues la renovación anual en su Presidencia no obstaculiza las labores propiamente jurisdiccionales que los jueces y magistrados de la Ciudad de México llevan a cabo.

La afirmación del párrafo anterior se corrobora al tener presentes las funciones del Presidente del Tribunal, pues ellas se limitan a estructurar el trabajo de las áreas administrativas del Tribunal, la organización de las votaciones del Pleno y la representación del Tribunal en actos jurídicos, eventos protocolarios y de colaboración con otras organizaciones públicas o privadas. En este sentido, el mismo Tribunal puede organizar en el ámbito de sus facultades las labores de cooperación y coordinación con otras instancias (tribunales, poderes judiciales de otras entidades y/o países e instituciones académicas) mediante diversos mecanismos. Por ejemplo, delegando estas tareas en el o los funcionarios de carrera adecuados para estas labores.

Como corolario de todo lo anterior, la medida en estudio –aunque forma parte de la libertad configurativa de la Ciudad de México– tampoco vulnera en sí misma la independencia judicial, pues habilita a la magistrada o magistrado que sea nombrado Presidente del Tribunal a que sólo se aleje de sus funciones jurisdiccionales sustantivas por un año, volviendo de lleno a ellas al terminar su período anual. En este sentido, se podría argumentar que, al reducir el tiempo del encargo, la medida distribuye de manera más equitativa la carga administrativa propia de las labores organizativas, representativas y protocolarias de la presidencia entre un mayor número de magistrados del Tribunal Superior de Justicia capitalino en beneficio de la estabilidad, excelencia y profesionalismo de su labor propiamente jurisdiccional.

Por último, es verdad que, en coherencia con nuestros precedentes, el establecimiento de la duración de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia es una facultad discrecional de los congresos de las entidades federativas y forma parte de los pesos y contrapesos entre los poderes soberanos. En este sentido, hemos resuelto ya en las controversias constitucionales 11/2002 y la ya mencionada 32/2007 que la reforma en el tiempo de duración en el cargo de Presidente del Tribunal Superior de Justicia forma parte de la facultad discrecional de las legislaturas locales, de manera que, mientras no vulnere un derecho fundamental ni un bien constitucionalmente análogo (como la independencia judicial, en el caso que nos ocupa), no requiere una motivación reforzada para su justificación.

Sin embargo, aunque la duración anual del cargo de Presidente del Tribunal Superior de Justicia es en sí misma constitucional, no escapa nuestra atención que, a la luz del contexto que representa el sistema que regula al Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México y a su Tribunal Superior de Justicia, la medida implica un desbalance entre ambas instancias. Enfatizamos que esta conclusión parte de un análisis del conjunto de reglas que norman la relación entre el Consejo y el Tribunal –única hasta ahora entre las entidades federativas–. Como veremos a continuación, dicha medida debe respetar la igualdad y la interlocución política de ambos órganos, sin que ninguna instancia se subordine a la otra.

El contexto de la Constitución capitalina implicó que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia pasó de presidir el Consejo de la Judicatura de forma

automática a tener prohibido presidir ese cuerpo colegiado mientras presidiera el Tribunal. Con la salida del Presidente del Tribunal de la presidencia del Consejo de la Judicatura local, este último puede disminuir su participación en las decisiones administrativas, organizativas y disciplinarias de los órganos jurisdiccionales de la Capital. Además, el Tribunal perdió influencia formal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial capitalino y se convirtió en una instancia enfocada de lleno a la labor jurisdiccional. Finalmente, el Pleno del Tribunal antes elegía a tres consejeros de entre los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Ciudad de México; con la nueva constitución, ese papel se le otorgó al Consejo Judicial Ciudadano del que habla el artículo 37 de la Constitución capitalina. Aunque en esta sentencia el Tribunal Pleno ha declarado la inconstitucionalidad de muchas de las medidas arriba mencionadas, la situación de desbalance entre el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Superior de Justicia capitalinos persiste.

La duración anual de su Presidente implica que el papel político del Tribunal se ve disminuido y vulnera la igualdad que debe haber entre ambas instancias. En vistas a este contexto, la disposición impugnada contradice la doctrina que sobre los Consejos de la Judicatura y su relación con los órganos jurisdiccionales que administran ha desarrollado esta Suprema Corte, a la luz de las reformas del artículo 100 de la Constitución Federal. Si bien ya adelantamos algunas notas de estos criterios al estudiar la inconstitucionalidad de que el Tribunal Superior de Justicia capitalino no tenga la última palabra para definir su presupuesto, a continuación retomamos las conclusiones de nuestros precedentes sobre el particular.

En la controversia constitucional 32/2007 concluimos que '[l]a conformación del Consejo es de servicio administrativo a la función jurisdiccional, por tanto, sus decisiones deben respetar los principios de autonomía e independencia judiciales, así como no controlar o invadir la esfera jurisdiccional del órgano al que administrará'. Esto implica que no puede haber una subordinación del Tribunal Superior de Justicia al Consejo ni viceversa.

Asimismo, la exposición de motivos de la reforma al artículo 100 de la Constitución General, publicada el once de junio de mil novecientos noventa y nueve estableció que el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano del Poder Judicial de la Federación que no tiene dependencia de la Suprema Corte de Justicia ni de los jueces y magistrados que cumplen con la función propiamente jurisdiccional. En términos de aquella exposición de motivos:

"... la ubicación del Consejo de la Judicatura en la estructura estatal ha dado lugar a muy diversas interpretaciones, como la que sugiere que se trataría de un órgano desconcentrado de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, tal interpretación supondría la existencia de una relación de subordinación jerárquica, lo que no corresponda al sistema de gobierno del Poder Judicial previsto en la Constitución.

El Poder Judicial de la Federación se compone, por un lado, de los órganos judiciales propiamente dichos, en los cuales descansa de manera exclusiva la función jurisdiccional y, por otro lado, de un órgano constitucional de carácter administrativo, encargado de la administración, vigilancia y disciplina de dicho Poder, con exclusión de la Suprema Corte.

(...)

La anterior propuesta tiene la ventaja, por una parte, de recuperar el sentido original del texto constitucional, pero simultáneamente, permitir que el Consejo de la Judicatura Federal mantenga de modo estricto sus funciones de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, con plena autonomía, tal como hasta ahora lo ha venido haciendo.'

De la lectura de los párrafos de la reforma de mil novecientos noventa y nueve y de la interpretación que de ellos hace el fallo de la controversia constitucional 32/2007 se desprende que entre los Consejos de la Judicatura y los Tribunales Superiores de Justicia debe existir un equilibrio que salvaguarde su respectiva

independencia e impida cualquier relación de subordinación entre ambas instancias. Al mismo tiempo, los Consejos de la Judicatura no pueden vulnerar la independencia judicial, ni en su diseño institucional en el que operan ni en cada uno de sus actos al prestar su labor auxiliar.

Además, el artículo 122 de la Constitución Federal establece que tanto en el Consejo de la Judicatura como el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México está depositado el Poder Judicial de dicha entidad. Por tanto, no puede existir una subordinación entre ninguno de estos órganos.

Aunque es coherente que el Tribunal Superior de Justicia se enfoque preponderantemente en la labor estrictamente jurisdiccional, no se puede soslayar el hecho de que tanto el Tribunal como el Consejo de la Judicatura capitalinos son instancias en las que reside el Poder Judicial de la Ciudad de México y, como consecuencia de ello, tienen un papel de contrapeso dentro del equilibrio de poderes en la entidad. Esto se corrobora con que el Tribunal puede presentar controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I de la Constitución Federal. En otras palabras, el papel del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad no se limita a ser una instancia enfocada sólo en las labores jurisdiccionales, sino que también juega un rol de contrapeso político que debe velar por que se cumplan, entre otros, los principios que tutelan la autonomía e independencia judicial.

Esta autonomía no sólo se vulnera cuando el Consejo invade la labor jurisdiccional o cuando el Tribunal irrumpe en las labores auxiliares del Consejo de la Judicatura, sino también cuando se imposibilita o dificulta la interlocución entre ambas instancias. Así pues, si bien del diseño institucional del Tribunal Superior de Justicia en la Constitución capitalina habilita a aquél para enfocarse y concentrarse en su labor propiamente jurisdiccional, su Presidente tiene una función de interlocución con el Consejo y representa un órgano –el tribunal- en el que también reside un poder soberano.

La interlocución de ambas instancias se corrobora con la facultad que tiene el Tribunal Superior de Justicia capitalino para: (i) solicitar el cambio de la adscripción de los jueces y, en su caso, su cesación por causas justificadas; (ii) proponer, a través del Presidente del Tribunal, los cambios administrativos para simplificar los procedimientos relativos a los asuntos que llevan los tribunales, su sistematización y computarización; (iii) solicitar al Consejo que expida acuerdos generales para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional, y (iv) revisar los acuerdos del Consejo de la Judicatura sobre la designación, adscripción y remoción de los jueces y magistrados.

Así pues, el balance entre el Consejo de la Judicatura local y el Tribunal capitalinos se rompe al establecer un periodo desproporcionadamente corto para el Presidente de éste último respecto del periodo que tiene quien preside el Consejo de la Judicatura –de tres años, sin posibilidad de reelección-. Esta disparidad entre la duración de ambos nombramientos impide la debida interlocución entre las dos instancias y, en el contexto de todo el sistema normativo al que nos referimos, implica una subordinación del Tribunal Superior de Justicia hacia el Consejo de la Judicatura local.

Consideramos que una debida interlocución -que deriva de una igualdad jerárquica- sólo se logra cuando quien preside el Tribunal tiene periodos similares al Presidente del Consejo de la Judicatura local (tres años), pues ambos órganos tienen una igualdad jerárquica.

Por esta última razón y en atención al contexto –único hasta ahora entre las entidades federativas- del sistema que diseñó la Constitución capitalina, es que son fundados los conceptos de invalidez del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México hechos valer en este sentido y por lo tanto, se declara la invalidez del artículo 35, apartado B, numeral 9, en su porción normativa ‘Quien lo presida durará en su encargo un año sin posibilidad de reelección alguna’, de la Constitución de la Ciudad de México.”

73. En este orden de ideas, se concluye que, el diseño que ha instituido el legislador local, para realizar la función judicial en la Ciudad de México, sí lesiona la autonomía e independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave de violación que es la subordinación y, por tanto, se transgrede la división de poderes. Principios que de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe garantizar el legislador local al regular lo relativo a la función judicial. Esto, pues, el diseño institucional del Consejo de la Judicatura local provoca un deficiente o incorrecto desempeño de las funciones del Poder Judicial –inclusive la participación exclusiva del Congreso en el mecanismo de integración del citado Consejo–, todo lo cual propicia el grado más grave de vulneración al principio de división de poderes.
74. Efectivamente, la vulneración a los principios que rigen al poder judicial, se actualiza desde el procedimiento de designación **directa** de las y los consejeros de la judicatura (los siete) por parte de un Consejo Judicial Ciudadano que, a su vez, será nombrado únicamente por el órgano legislativo, así como, derivado de la prohibición de que quien presida al Consejo de la Judicatura no deberá ser la misma persona que encabece el Tribunal Superior de Justicia, y la limitante a un año en la duración del cargo de Presidente del Tribunal, pues, este sistema conlleva **el riesgo de subordinación no sólo a otro poder (legislativo)** que es el único que interviene –aun cuando sea indirectamente– en la integración del Consejo de la Judicatura local, **sino a su propio órgano de administración de quienes realizan la función jurisdiccional**. Vicios que, indudablemente, propician un deficiente funcionamiento del poder judicial de la entidad.

Elaboración del Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Ciudad de México sin intervención del Tribunal Superior de Justicia.

75. También resulta fundado lo argumentado contra la fracción IX del artículo 218²⁸ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, atento a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 81/2017, fallada en esta misma sesión, en la que se determinó lo siguiente:

“En términos del artículo 40 de la Ley Reglamentaria consideramos que la disposición impugnada es inconstitucional en la medida de que implica una vulneración del principio de independencia y autonomía judicial al permitir que el Consejo de la Judicatura capitalino pueda unilateralmente definir el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial –dentro del que se encuentran las remuneraciones de sus miembros– sin la intervención final del Tribunal Superior de Justicia. A continuación, desarrollamos las razones para llegar a tal conclusión.

En la citada controversia constitucional 32/2007, esta Suprema Corte ha fijado el criterio de que el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de las entidades federativas, si bien puede elaborarse por el Consejo de la Judicatura respectivo, tiene que contar con el visto bueno en última instancia del Tribunal Superior de Justicia, antes de integrarlo al proyecto que autoriza el Poder Legislativo.

Como razonamos en aquella controversia constitucional, el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial constituye un instrumento íntimamente relacionado con la estabilidad en el nombramiento de los jueces y magistrados y la irreductibilidad salarial mientras dure su encargo, que, como hemos argumentado al inicio de este apartado, son garantías indispensables de la autonomía e independencia de los poderes judiciales. Asimismo, en la controversia constitucional 32/2007 establecimos que los Consejos de la Judicatura pueden ejercitar sus atribuciones administrativas, pero siempre respetando todas y cada una de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional. En ese orden de ideas, si las decisiones del Consejo de la Judicatura son incontrovertibles e inatacables –como sucede en el caso que nos ocupa– la elaboración unilateral –es decir, sin la intervención del Tribunal Superior de Justicia– del Presupuesto del mismo, Poder Judicial por parte del Consejo de la Judicatura, abre la posibilidad a una subordinación indebida del

²⁸ “Artículo 218. Son facultades del Consejo de la Judicatura, las siguientes: (...) IX. Elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados y demás órganos judiciales, incluido el Consejo de la Judicatura, dando prioridad al mejoramiento de la impartición de justicia y procurando su vinculación con las metas y objetivos del Programa General de Trabajo del Tribunal.”

Tribunal hacia el Consejo, pues supone una intromisión que vulnera los principios e autonomía e independencia judicial.

Este criterio ha sido confirmado por la controversia constitucional 179/2016 que invalidó una disposición similar a la que ahora analizamos en la Constitución de Chihuahua y por la controversia constitucional 6/2007 que, al contrario, declaró la constitucionalidad del mecanismo de definición del Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de Guanajuato porque, en este último caso, el Supremo Tribunal de Justicia de esa entidad tenía la última palabra antes de remitirlo a las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo y Legislativo.

En este sentido, hemos concluido en la controversia constitucional 179/2016 que no importa que una mayoría de consejeros de la judicatura proceda de su Poder Judicial pues, independientemente de dicha mayoría, la disposición que excluya a su Tribunal Superior de Justicia de la discusión de su presupuesto, lo coloca en una indebida situación de subordinación ante el Consejo de la Judicatura respectivo.

En el caso de la Ciudad de México también existe una igualdad jerárquica del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, lo que significa que el texto del artículo 122, apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal, debe interpretarse a la luz de los criterios de los precedentes de esta Suprema Corte, es decir, que no puede existir una relación de superioridad jerárquica ni de dependencia entre las dos instancias. Asimismo, el precepto constitucional al que nos referimos ordena expresamente que la Constitución de la Ciudad garantice la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones, que solo se logra en este caso cuando el presupuesto del Poder Judicial es elaborado por ambas instancias, siendo el Tribunal Superior de Justicia el órgano de cierre del Presupuesto.

Así pues, como el diseño del Consejo de la Judicatura capitalino implica la facultad de éste de elaborar el Presupuesto del Poder Judicial sin intervención del Tribunal Superior de Justicia y las decisiones de aquella instancia son definitivas e inatacables, concluimos que, no obstante contar el Consejo de la Judicatura capitalino con una mayoría de miembros extraídos de los jueces y magistrados del Poder Judicial local, el artículo 35, apartado E, numeral 10, de la Constitución de la Ciudad de México es inconstitucional, debido a que, en coherencia con nuestros precedentes, supone una indebida subordinación del Tribunal al Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México que vulnera la independencia u autonomía de sus órganos jurisdiccionales.

76. Por consiguiente, procede declarar la invalidez de los artículos 38, párrafo primero, en su porción normativa ***“durará en su cargo un año”***, 209, párrafo primero, en su porción normativa ***“designados por el Consejo Judicial Ciudadano”***, y 210, párrafos primero, en su porción normativa ***“En caso de ausencia definitiva de algún integrante, el Consejo Judicial Ciudadano, en un plazo no mayor a treinta días naturales desde que se produjo la vacante, nombrará a quien deba sustituirlo sin posibilidad de reelección.”***, y segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México.
77. Se declara también la invalidez del artículo 118 de la Ley Orgánica del Congreso, en la porción normativa que dice: ***“a) Designar a las y los Consejeros de la Judicatura.”*** y,
78. En vía de consecuencia, la de los artículos 209, párrafo primero, en su porción normativa ***“de los cuales tres deberán contar con carrera judicial”***, 218, fracción IX, que faculta al Consejo de la Judicatura para elaborar de forma unilateral el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Ciudad de México, ya que, al resolver la controversia constitucional 81/2017 este Pleno declaró la invalidez de tal facultad²⁹; y transitorio tercero de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial, en tanto que alude a la vigencia de la propia ley orgánica tratándose del Consejo Judicial Ciudadano y del Consejo de la Judicatura local.

IX. EFECTOS

79. Efectos de la sentencia.

1. La declaración de invalidez decretada surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al poder legislativo de la entidad.

²⁹ Artículo 35, apartado E, numeral 10, de la Constitución Política local.

2. Siguiendo lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas (no electoral), **en la cual, con apoyo** en la jurisprudencia P./J. 84/2007³⁰, se precisó que las facultades de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar **“todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda”** y, por otro lado, que deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Así como, que los efectos que se impriman en las sentencias estimatorias en vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo, se debe evitar generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).
3. A partir de lo anterior, y considerando que, tal criterio es aplicable al caso, ya que, como también se señaló en la citada Acción 15/2017 y acumuladas, el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México es una institución fundamental del orden jurídico local que en todo momento debe estar integrada y funcionar conforme a las bases constitucionales que se han detallado en esta sentencia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que **sólo podrán designarse los primeros integrantes del nuevo Consejo de la Judicatura de la Capital (en términos del artículo vigésimo tercero transitorio de la Constitución de la Ciudad de México), cuando el Congreso de la Ciudad haya realizado las adecuaciones necesarias a la normatividad local, que garanticen la correcta función judicial, a la luz de los principios de autonomía e independencia judiciales, así como de división de poderes.**

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 38, párrafo primero, en su porción normativa *“durará en su cargo un año”*, 209, párrafo primero, en su porción normativa *“designados por el Consejo Judicial Ciudadano”*, y 210, párrafos primero, en su porción normativa *“En caso de ausencia definitiva de algún integrante, el Consejo Judicial Ciudadano, en un plazo no mayor a treinta días naturales desde que se produjo la vacante, nombrará a quien deba sustituirlo sin posibilidad de reelección.”*, y segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, así como la del diverso 118, fracción III, párrafo segundo, inciso a), de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, publicadas en la Gaceta Oficial de dicha entidad el cuatro de mayo de dos mil dieciocho y, en vía de consecuencia, la de los artículos 209, párrafo primero, en su porción normativa *“de los cuales tres deberán contar con carrera judicial”*, 218, fracción IX, y transitorio tercero de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial.

TERCERO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos, en términos del apartado IX de este fallo, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

³⁰ Tesis jurisprudencial P./J. 84/2007 emitida por el Pleno, de rubro y texto: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.** De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar *“todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda”*; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)”. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, registro 170879, página 777.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, VI y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes y planteamientos de la demanda, al trámite de la controversia constitucional, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 38, párrafo primero, en su porción normativa “durará en su cargo un año”, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra y por la invalidez únicamente de su porción normativa “La persona que haya sido electa para este cargo no podrá volver a ocuparlo ni de forma sucesiva ni alternada, independientemente de la calidad con que lo haya ostentado”. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 209, párrafo primero, en su porción normativa “designados por el Consejo Judicial Ciudadano”, y 210, párrafos primero, en su porción normativa “En caso de ausencia definitiva de algún integrante, el Consejo Judicial Ciudadano, en un plazo no mayor a treinta días naturales desde que se produjo la vacante, nombrará a quien deba sustituirlo sin posibilidad de reelección”, y segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, así como la del diverso 118, fracción III, párrafo segundo, inciso a), de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México y, en vía de consecuencia, la de los artículos 209, párrafo primero, en su porción normativa “de los cuales tres deberán contar con carrera judicial”, 218, fracción IX, y transitorio tercero de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al poder legislativo de la entidad, y 2) determinar que sólo podrán designarse los primeros integrantes del nuevo Consejo de la Judicatura de la Capital (en términos del artículo vigésimo tercero transitorio de la Constitución de la Ciudad de México), cuando el Congreso de la Ciudad haya realizado las adecuaciones necesarias a la normatividad local, que garanticen la correcta función judicial, a la luz de los principios de autonomía e independencia judiciales, así como de división de poderes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el señor Ministro Presidente y la Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

El Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.- El Ponente, Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- 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 cuarenta y cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia de dieciocho de junio de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 112/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de septiembre de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDIVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 112/2018 PROMOVIDA POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

En sesión de dieciocho de junio de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno resolvió la presente Controversia Constitucional en la que el Poder Judicial de la Ciudad de México (representado por su Tribunal Superior de Justicia) planteó la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley Orgánica del Congreso, ambas de la Ciudad de México.

Los temas impugnados fueron: (i) la designación de los Consejeros de la Judicatura local a cargo del Consejo Judicial Ciudadano¹; (ii) la prohibición del Presidente del Tribunal superior de Justicia para encabezar el Consejo de la Judicatura local²; y (iii) la duración anual del cargo del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, sin posibilidad de reelección³. El Tribunal Pleno resolvió la invalidez de los preceptos que rigen esos temas, toda vez que resultaban violatorios de la autonomía e independencia judiciales⁴.

Tal como expondré a continuación con más detalle, comparto la determinación del Tribunal Pleno al declarar la invalidez de los artículos impugnados, no obstante, considero que la metodología en el análisis debió abordarse tomando en cuenta la inconstitucionalidad del sistema en su conjunto y no de cada artículo por separado.

I. Criterio de la Mayoría

Originalmente, en la propuesta que se sometió a consideración del Tribunal Pleno se reconocía que las normas impugnadas son parte de un sistema que lesiona la independencia colocando en una situación de subordinación al Poder Judicial local frente al Poder Legislativo. Sin embargo, después de llegar a esa conclusión, se daban razones para declarar la invalidez de cada una de las porciones impugnadas.

No obstante, dado que en la misma sesión en la que se resolvió el presente asunto, se discutió la Controversia Constitucional 81/2017⁵ —en la que se analizaron preceptos de la Constitución de la Ciudad de México estrechamente vinculados a los de esta controversia—, se decidió ajustar las consideraciones de esta controversia a las sostenidas en ese asunto. Así, en la sentencia se sostiene que:

¹ Artículos 209 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México y 118 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México.

² Artículo 210 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México.

³ Artículos 38 y 210 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México.

⁴ En específico, los artículos 38, porción normativa “durará en su cargo un año”, 209, párrafo primero, en la porción normativa “designados por el Consejo Judicial Ciudadano” y 210, párrafo primero, en la porción normativa “En caso de ausencia definitiva de algún integrante, el Consejo Judicial Ciudadano, en un plazo no mayor a treinta días naturales desde que se produjo la vacante, nombrará a quien deba sustituirlo sin posibilidad de reelección.”, y párrafo segundo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, así como la del diverso 118 de la Ley Orgánica del Congreso; y en vía de consecuencia los artículos 209, párrafo primero, en su porción normativa “de los cuales tres deberán contar con carrera judicial”, 218, fracción IX, y transitorio tercero de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México.

⁵ Controversia Constitucional promovida por el Poder Judicial de la Ciudad de México en contra de ciertas disposiciones de la Constitución de la misma entidad federativa, la cual fue discutida en las sesiones del Tribunal Pleno del diecisiete y dieciocho de junio de dos mil diecinueve.

En cuanto a la designación de los Consejeros de la Judicatura por parte del Consejo Judicial Ciudadano, se detalló que el mecanismo establecido viola los principios de separación de poderes y la independencia judicial, ya que constituye una injerencia indebida del Poder Legislativo hacia el Poder Judicial al nombrar de forma indirecta a los Consejeros, lo cual podría generar suspicacias nocivas y una dependencia indirecta ante el Congreso local.

Sobre la prohibición del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México para serlo también del Consejo de la Judicatura local, la mayoría resolvió que vulnera la autonomía judicial y separación de poderes al impedir que el Presidente participe en la administración, organización y disciplina judicial, y además por disasociar dos instancias que forman parte del Poder Judicial local.

Asimismo, se determinó que las normas que indican que la duración anual del cargo del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México sin posibilidad de reelección, por sí mismas, no vulneran la independencia judicial, pero son inconstitucionales en el contexto del presente sistema normativo ya que implican un desbalance entre ambas instancias.

Tomando en cuenta lo anterior, aunque reconozco que algunas de las consideraciones podrían acercarse a mi postura, la sentencia estima que cada norma es, en sí misma, inconstitucional y mantiene un análisis diferenciado para cada una de ellas, por lo que conservo ciertas diferencias argumentativas.

II. Motivo de la concurrencia

Desde mi perspectiva, tal como lo he indicado en precedentes⁶, el análisis de los artículos impugnados de forma individualizada nos llevaría a reconocer su validez. En mi opinión, ninguno de ellos es inconstitucional por sí mismo.

Considero que no existe ninguna violación constitucional en que haya una apertura a la ciudadanía mediante órganos de participación para la integración de organismos públicos. Las entidades federativas, por regla general, no están obligadas a tomar como modelo el sistema federal para el diseño de sus instituciones —siempre que no exista un mandato expreso en la Constitución General—. Así, tampoco existe violación constitucional en que el tiempo de duración del encargo para el Presidente del Tribunal Superior de Justicia sea de un año, o que éste no sea quien presida el Consejo de la Judicatura local, ya que todas estas determinaciones recaen en la libertad configurativa de las Entidades Federativas.

Por lo tanto, *considero que el problema de constitucionalidad está en el diseño del sistema en su conjunto y no en alguno de sus elementos específicos de forma aislada.*

En efecto, un sistema en el que el Congreso local designa a los miembros del Consejo Judicial Ciudadano, que a su vez nombra los Consejeros de la Judicatura locales, con un Presidente del Tribunal Superior de Justicia con una duración anual sin posibilidad de reelección que tampoco puede presidir en Consejo de la Judicatura, facilita que mayorías parlamentarias incidan indebidamente en la designación, remoción y adscripción de jueces y magistrados, así como en el resto de los funcionarios del Consejo de la Judicatura local. Lo anterior, genera un riesgo de que haya un vínculo de dependencia del Poder Judicial hacia el Legislativo que no es deseable en una democracia constitucional.

Dicho de otra forma, considero que un diseño institucional con un Tribunal Superior débil y un sistema de nombramiento y conformación del Consejo de la Judicatura que facilita intromisiones indebidas deja en una situación muy vulnerable al Poder Judicial frente a otros Poderes.

Tal como lo indiqué en mi voto concurrente formulado en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, es cierto que no existe ningún sistema que garantice por completo la independencia judicial, ya que siempre existe el riesgo de que los órganos políticos influyan indebidamente. Sin embargo, la ingeniería constitucional debe evitar este tipo de riesgos y no fomentarlos

⁶ Controversia Constitucional 81/2017, resuelta por el Tribunal Pleno el dieciocho de junio de dos mil diecinueve por unanimidad de votos, y Acción de Inconstitucionalidad 15/2017, resuelta por el Tribunal Pleno el seis de septiembre de dos mil dieciocho por unanimidad de votos, ambos bajo la ponencia del Ministro Laynez Potisek.

Por esas razones, aunque la mayoría consideró utilizar el método de análisis de la inconstitucionalidad por cada artículo por separado⁷, respetuosamente difiero en esa metodología pues considero que *el sistema en su conjunto viola la independencia y autonomía del Poder Judicial*.

El Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de dieciocho de junio de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 112/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de septiembre de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

⁷ Se debe aclarar que aunque en la sentencia se argumenta que la duración anual del cargo del Presidente del Tribunal Superior, sin posibilidad de relección es inconstitucional porque dicha duración se es parte de un sistema que genera un desbalance entre el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, no es el tipo de argumento sistemático al que me refiero. En efecto, ahí se concluye que el desbalance es lo que hace inconstitucional dicho artículo y esas razones sólo aplican para él. En cambio, en mi opinión la inconstitucionalidad se deriva de todo un sistema que propicia injerencias indebidas hacia *el Congreso local* y no por un problema de subordinación o desequilibrio entre los órganos que integran el Poder Judicial.