



Suprema Corte
de Justicia de la Nación

CRÓNICAS del Pleno y de las Salas



CRÓNICA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 81/2017

MINISTRO PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIOS DE ESTUDIO Y CUENTA: RON SNIPELISKI NISCHLI
Y ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY
COLABORÓ: ANA MARÍA CASTRO DOSAL

**TRIBUNAL PLENO DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**INVALIDEZ DE NORMAS QUE VULNERAN LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL PODER
JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

*Redacción: Jocelyn Arzate Alemán**

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, promovió una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de diversos artículos de la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se expidió mediante decreto publicado el 5 de febrero de 2017, en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la referida ciudad.

En término generales, el Tribunal Superior de Justicia señaló que los artículos impugnados son inconstitucionales porque prevén la designación de los Consejeros de la Judicatura por el Consejo Judicial Ciudadano, el cual es elegido por el Congreso estatal; limitan al Presidente del Tribunal Superior de Justicia para que pueda encabezar también el Consejo de la Judicatura capitalino; facultan al Consejo de la Judicatura local para enviar el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial directamente al Jefe de Gobierno capitalino, sin la intervención del Tribunal Superior de Justicia; establecen que la duración del cargo del Presidente del Tribunal Superior de Justicia será anual, sin posibilidad de reelección; así como omiten mencionar a los magistrados y al Pleno del Tribunal Superior de Justicia como órganos del Poder Judicial local.¹

* Funcionaria adscrita a la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹ **Artículo 35.** Del Poder Judicial
(...)

El promovente refirió que es inconstitucional el nombramiento de los Consejeros de la Judicatura por parte del Consejo Judicial Ciudadano, el cual a su vez es nombrado por el Congreso estatal, ya que dicho Consejo Judicial no supone un órgano constituido sino la ciudadanización del sistema de justicia, de manera que está compuesto por personas que no son servidores públicos y que no están sujetas a los mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas que aplican para aquéllos. Además, señaló que el Poder Legislativo sería el órgano que en su origen (a través del Consejo Judicial) y en su término (al aprobar las ternas para los magistrados locales que presente el Consejo de la Judicatura local) nombre a tales magistrados.

De la misma manera, señaló que es inconstitucional prohibir que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia encabece el Consejo de la Judicatura local, entre otras cuestiones, porque tal Presidente es elegido entre sus pares para representar a los magistrados y jueces, por lo que goza de una representatividad política y de la presunción de saber y entender las necesidades de sus colegas, de modo que debe integrar el Consejo de la Judicatura, como sucede en las entidades federativas o con el Consejo de la Judicatura Federal.

Asimismo, el Tribunal Superior de Justicia indicó que la facultad del Consejo de la Judicatura local para definir el presupuesto del Poder Judicial vulneraba su independencia, dado que los Consejeros de la Judicatura no provenían en su mayoría de la carrera judicial, y el Poder Legislativo, a través del Consejo Judicial Ciudadano, tenía una injerencia indebida en la esfera competencial del Tribunal.

Por otro lado, refirió que es inconstitucional establecer que la duración del cargo del Presidente del Tribunal Superior de Justicia será de un año sin posibilidad de reelección, toda vez que tal duración

B. De su integración y funcionamiento

1. El Poder Judicial de la Ciudad de México se deposita en un Tribunal Superior de Justicia que contará con una Sala Constitucional; un Consejo de la Judicatura y Juzgados.

(...)

9. 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 la persona que lo presidirá. Quien lo presida durará en su encargo un año sin posibilidad de reelección alguna, sea sucesiva o alternada, independientemente de la calidad con que lo haya ostentado.

(...)

E. Consejo de la Judicatura

(...)

2. El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros designados por el Consejo Judicial Ciudadano, de los cuales tres deberán contar con carrera judicial.

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

(...)

10. El presupuesto del Poder Judicial será elaborado por el Consejo de la Judicatura y remitido a la o el Jefe de Gobierno para su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México.

(...)

Artículo 37. Del Consejo Judicial Ciudadano

(...)

3. Las atribuciones del Consejo Judicial Ciudadano serán:

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

anual no es proporcional ni razonable, ya que entorpece las actividades de dirección y liderazgo judicial que son propias de la Presidencia del Tribunal, así como la marcha del Poder Judicial local, ello en perjuicio de los jueces y magistrados, del personal que labora en él y de los propios justiciables.

Por último, señaló que se omitió establecer al Pleno y los magistrados como un componente del Poder Judicial local, lo cual vulnera el principio de certeza jurídica, pues la integración de los magistrados y la existencia de dicho Pleno se dejan a inferencias o interpretaciones ulteriores.

Bajo ese contexto, el asunto fue turnado al **Ministro Javier Laynez Potisek** para la elaboración del proyecto de resolución, el cual fue presentado y discutido por los integrantes del Tribunal Pleno en las sesiones del 17 y 18 de junio de 2019.

Durante la primera sesión, el Ministro ponente presentó el apartado relativo a las causas de improcedencia del asunto y propuso sobreseer en relación con el artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo primero, en la porción normativa “de los cuales tres deberán contar con carrera judicial”, de la Constitución Política de la Ciudad de México, bajo el argumento de que tal porción ya fue declarada inconstitucional por el Tribunal Pleno al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

Al no existir observaciones sobre este apartado, el mismo fue sometido a votación del Tribunal Pleno, siendo aprobado por unanimidad de votos.

En relación con el fondo del asunto, el Ministro ponente presentó el apartado A, relativo a diversos temas relacionados con el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, siendo el primer punto para estudiar el referente a la designación de los Consejeros de la Judicatura local por el Consejo Judicial Ciudadano.

En el proyecto se proponía reconocer la validez de los artículos 35, apartado E, numeral 2, primer párrafo, y 37, numeral 3, inciso a), que establecen que los Consejeros de la Judicatura capitalinos serán designados por el Consejo Judicial Ciudadano, al estimar, en esencia, que no se vulnera la independencia judicial y la división de poderes, porque no hay una subordinación o una injerencia indebida del Poder Judicial al Poder Legislativo.

En uso de la voz, el **Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá** señaló que se debía eliminar la porción normativa “designados por el Consejo Judicial Ciudadano” del artículo 35, apartado E,

numeral 2, párrafo primero; así como declarar la invalidez del artículo 37, numeral 3, inciso a), ya que si bien el Consejo Judicial Ciudadano únicamente designa a los Consejeros, esto puede tener una injerencia en las funciones de independencia e imparcialidad, pues el referido Consejo no tendría pleno conocimiento de la carrera judicial y de las personas facultadas para desempeñar dicha función.

En el mismo sentido, la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** refirió que las normas generales impugnadas forman 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, violan su autonomía en la gestión administrativa.

Una vez concluidas las intervenciones de los Ministros, se tomó la votación correspondiente, respecto de la cual se obtuvo una mayoría de ocho votos en contra de la propuesta del proyecto y por la invalidez de los artículos 35, apartado E, numeral 2, primer párrafo, en la porción normativa “designados por el Consejo Judicial Ciudadano”, y 37, numeral 3, inciso a).

En relación con el segundo tema, relativo a la limitación al Presidente del Tribunal Superior de Justicia para que encabece también el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, en el proyecto se proponía reconocer la validez del artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo segundo, al considerar, entre otros aspectos, que tal norma no vulnera la independencia ni autonomía judiciales, ni tampoco representa una injerencia, dependencia o subordinación del Poder Judicial local al Congreso de la Ciudad de México, además de que el artículo impugnado se encuentra dentro de la libertad configurativa de dicha entidad federativa, por tratarse de una medida directamente relacionada con el régimen interior y la organización política y administrativa de la Ciudad de México.

Al respecto, el **Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá** manifestó estar en contra de la propuesta del proyecto, al estimar que se vulnera la autonomía y la independencia judicial cuando se impide que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia participe en las cuestiones relacionadas con la administración, organización y, sobre todo, con la disciplina judicial.

De la misma manera, la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** sostuvo que no era posible dissociar el ejercicio de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia, con la función que le toca realizar al Consejo, 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, que es la debida impartición de justicia de la entidad, conforme a los principios rectores de la norma fundamental.

Por su parte, el **Ministro Luis María Aguilar Morales** señaló que la prohibición impugnada, genera una intromisión indebida en el Poder Judicial, dado que limita la libre decisión de los Consejeros, como de los integrantes del Tribunal Superior de Justicia, de elegir en igualdad de circunstancias, a quien ellos consideren habrá de presidir el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Superior de Justicia, lo que conlleva una intervención a su organización y autogobierno.

Al concluir las intervenciones de los Ministros, se procedió a tomar la votación respectiva, de la cual se obtuvo una mayoría de ocho votos en contra de la propuesta del proyecto y por la declaración de invalidez del artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo segundo.

En cuanto al tercer tema, relacionado con la elaboración del presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Ciudad de México, sin intervención del Tribunal Superior de Justicia, en el proyecto se propuso declarar la invalidez del artículo 35, apartado E, numeral 10, que establece que el presupuesto del Poder Judicial será elaborado por el Consejo de la Judicatura y remitido a la o el Jefe de Gobierno para su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México.

En la consulta se indicó que la disposición impugnada es inconstitucional en la medida en que vulnera el principio de independencia y autonomía judicial, al permitir que el Consejo de la Judicatura capitalino pueda unilateralmente definir el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial, sin la intervención final del Tribunal Superior de Justicia. Además, se resaltó que, no obstante que el Consejo de la Judicatura capitalino cuente con una mayoría de miembros extraídos de los jueces y magistrados del Poder Judicial local, la norma reclamada es inconstitucional, ya que supone una indebida subordinación del Tribunal al Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, lo que vulnera la independencia y autonomía de sus órganos jurisdiccionales.

En uso de la palabra, la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández** señaló estar en contra de la propuesta, toda vez que el artículo de mérito no fue impugnado en la demanda, ni siquiera en conceptos de invalidez, ni tampoco se precisó.

Por su parte, el **Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá** indicó que debía declararse la invalidez del artículo en análisis, porque sólo permite que sea el Consejo de la Judicatura local quien defina unilateralmente el proyecto de presupuesto de egresos, lo que abre la posibilidad de que el Tribunal quede subordinado, siendo que debería de escucharse cuáles son las necesidades materiales que tienen los funcionarios judiciales, de modo que la decisión en forma unilateral del Consejo, sin tomar en cuenta tales necesidades, resulta en desventaja de la impartición de justicia.

El **Ministro Luis María Aguilar Morales** precisó que estaba a favor de la invalidez señalada, dado que no se toma en cuenta al Tribunal Superior de Justicia para que determine cuál es el presupuesto que requiere, máxime que, en la construcción de estas normas, hay una clara diferencia entre el Consejo de la Judicatura y el referido Tribunal.

Por otro lado, los **Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo** refirieron que, si bien el artículo en cuestión no está impugnado de manera directa, el mismo se incluye en la *litis*, dado que en la demanda se desarrollan argumentos en contra de su contenido, por lo que más que en suplencia de la queja, se da una interpretación integral y armónica de la demanda.

El **Ministro Alberto Pérez Dayán** señaló estar de acuerdo con la invalidez de la norma citada, bajo el argumento de que pudiera llevar al extremo de considerar que, para su elaboración, única y exclusivamente intervenga el Consejo de la Judicatura. Sin embargo, resaltó que las instituciones siempre se encabezan de buena fe y no porque se diga que el Consejo elaborara el presupuesto, ello supone que va a ignorar al Tribunal Superior de Justicia, pero dado que la norma puede dar lugar a una interpretación así, era conveniente expulsarla del contenido normativo.

Concluidas las intervenciones de los Ministros, se tomó la votación correspondiente, con la cual se obtuvo una mayoría de diez votos a favor de la propuesta del proyecto.

Enseguida, el Ministro ponente presentó el apartado B del estudio de fondo, relativo a la estructura y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia, cuyo primer punto a estudiar fue el relativo a la presidencia rotativa del citado Tribunal.

En el proyecto se propuso declarar la invalidez del artículo 35, apartado B, numeral 9, en la porción normativa “Quien lo presida durará en su encargo un año sin posibilidad de reelección alguna”, ello al considerar que, aunque la duración anual del cargo de Presidente del Tribunal Superior de Justicia no es en sí misma inconstitucional, lo cierto es que a la luz del contexto que representa el sistema que regula al Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México y al Tribunal Superior de Justicia, la medida implica un desbalance entre ambas instancias, toda vez que el primero dura tres años en el encargo.

Al respecto, el **Ministro Alberto Pérez Dayán** señaló que el tema se podía dividir en dos segmentos, uno de ellos que atiende a que la duración de la Presidencia será de un año, y el otro se refiere a la no reelección del cargo en términos absolutos. En ese sentido, manifestó estar de acuerdo con la invalidez respecto del último aspecto, relacionado con la prohibición de la reelección, sin embargo, en

cuanto a la duración de un año en el cargo, señaló que existe libertad configurativa y no encontraba una razón que permitiera estimar que hay violación al texto constitucional.

Por su parte, el **Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá** refirió que por razones de carácter administrativo, la Presidencia por el lapso de un año es fugaz, siendo que el término adecuado tendría que ser mucho mayor.

Una vez concluidas las intervenciones de los Ministros, se procedió a tomar la votación respectiva del Tribunal Pleno, de la cual se obtuvo mayoría de nueve votos, por lo que se refiere a la propuesta de invalidez de la porción normativa “Quien lo presida durará en su encargo un año”, y mayoría de diez votos por lo que se refiere a la propuesta de invalidez de la porción normativa “sin posibilidad de reelección alguna”.

Por último, en el proyecto se propuso declarar infundada la omisión legislativa que se atribuye al constituyente de la Ciudad de México, en cuanto a establecer en el artículo 35, apartado B, numeral 1, al Pleno y los magistrados como parte del Poder Judicial capitalino, así como definir sus respectivas facultades.

En la consulta se explicó que si bien la norma reclamada no establece expresamente la existencia del Pleno y de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia como parte del Poder Judicial local, ni les confiere todas sus facultades, tampoco se niega su existencia en la Constitución capitalina, dado que los mismos se mencionan en otras disposiciones del referido ordenamiento local.

Sobre este tema, al no existir observaciones por parte de los Ministros, se procedió a tomar la votación, de manera que en este punto el proyecto fue aprobado por unanimidad de votos del Tribunal Pleno.

Una vez discutido el estudio de fondo del asunto, el Ministro ponente llevó a cabo la presentación del apartado relativo a los efectos.

El Ministro ponente señaló que de acuerdo con lo decidido por el Tribunal Pleno, se declararía la invalidez del artículo 35, apartado B, numeral 9, en la porción normativa “Quien lo presida durará en su encargo un año sin posibilidad de reelección alguna”, así como del artículo 35, apartado E, numeral 10, que es el relativo al presupuesto, ambos de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Asimismo, indicó que se declarararía la invalidez del artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo primero, en la porción normativa “designados por el Consejo Judicial Ciudadano”, así como del párrafo segundo, relacionados con la facultad de este Consejo para designar a los Consejeros de la Judicatura local y la limitación al Presidente del Tribunal Superior de Justicia para serlo también del referido Consejo de la Judicatura.

Además, refirió que se declarararía la invalidez del artículo 37, numeral 3, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México, también referente al Consejo Judicial Ciudadano, y se declarararía infundada la omisión legislativa relativa al Pleno y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Por otro lado, el Ministro ponente propuso que se declarara la invalidez, por extensión, del artículo 35, apartado E, numeral 3, 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”; así como del artículo transitorio vigésimo tercero, párrafo tercero.

De esta manera, se procedió a tomar la votación respecto del apartado de efectos antes mencionado, el cual fue aprobado por unanimidad de votos del Tribunal Pleno.

Finalmente, se aprobaron los puntos resolutiveos correspondientes, con lo cual el Tribunal Pleno concluyó el análisis del asunto.

**Suprema Corte de Justicia de la Nación
Secretaría General de la Presidencia
Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica**

Dirección de Normatividad y Crónicas
Chimalpopoca 112, Piso 3, Col. Centro, Cuauhtémoc,
C. P. 06080, Ciudad de México, México