

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2007.
ACTOR: PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA.**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
SECRETARIOS: ROBERTO LARA CHAGOYÁN, OSCAR PALOMO
CARRASCO E ISRAEL FLORES RODRÍGUEZ.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinte de enero de dos mil nueve.

V I S T O S para resolver los autos de la controversia constitucional 32/2007, promovida por el Poder Judicial del Estado de Baja California en contra del Decreto número 274 emitido por el Congreso de la entidad y publicado el dos de febrero de dos mil siete en el Periódico Oficial del Estado, mediante el cual se reformaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; y

R E S U L T A N D O Q U E :

PRIMERO. Presentación de la demanda, poder demandado y normas impugnadas. Por oficio depositado el veinte de marzo de dos mil siete y recibido el día veintinueve del mismo mes y año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jaime Rico Jiménez, quien se ostentó con el carácter de Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California, promovió en representación del Poder Judicial de la entidad, controversia constitucional en la que demandó la invalidez de los actos y normas que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que a continuación se señalan:

Poderes demandados:

- a) Poder Legislativo del Estado de Baja California.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.
- c) Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California.
- d) Director del Periódico Oficial del Estado de Baja California.
- e) Ayuntamiento de Mexicali, Baja California.
- f) Ayuntamiento de Tijuana, Baja California.
- g) Ayuntamiento de Tecate, Baja California.
- h) Ayuntamiento de Playas de Rosarito, Baja California.
- i) Ayuntamiento de Ensenada, Baja California.

Normas y actos cuya invalidez se demanda:

1. De la Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, la aprobación del Decreto número 274, mediante el cual se reformaron los artículos 7°, 8°, 27, 34, 35, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 90, 93, 94 y 109, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha dos de febrero de dos mil siete.

2. De todos los ayuntamientos en su conjunto, la aprobación tácita o expresa que debieron haber efectuado con relación al Decreto número 274 que reformó diversos artículos de la Constitución del Estado de Baja California.

3. Del Gobernador Constitucional del Estado de Baja California, la promulgación del Decreto número 274, mediante el que se aprobaron reformas a los artículos 7°, 8°, 27, 34, 35, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 90, 93, 94 y 109, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha dos de febrero de dos mil siete.

4. Del Secretario General de Gobierno, la autorización del Decreto número 274, mediante el que se aprobaron reformas a los

artículos 7°, 8°, 27, 34, 35, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 90, 93, 94 y 109, todos de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha dos de febrero de dos mil siete.

5. Del Director del Periódico Oficial del Estado de Baja California, la publicación del Decreto número 274, mediante el que se aprobaron reformas a los artículos 7°, 8°, 27, 34, 35, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 90, 93, 94 y 109, todos de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha dos de febrero de dos mil siete.

SEGUNDO. Conceptos de invalidez. El poder actor adujo en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

*1. En el **primer concepto de invalidez**, la parte actora aclaró que únicamente impugna normas de carácter general y no actos concretos de aplicación, por lo que, a su juicio, la procedencia de la demanda se rige por lo dispuesto en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.*

Posteriormente, señaló que los artículos 27, 29, 30, 32 y 33 de la Constitución Local establecen como imperativo que el Poder Judicial debe conocer con cinco días de anticipación la discusión de proyectos o iniciativas cuyo contenido se refieran a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la administración de justicia. Así, estimó que la reforma constitucional impugnada "padece de ineficacia jurídica", porque no le fue posible participar en el procedimiento de modificación, al no haber recibido con la anticipación correspondiente el anuncio de que se analizaría dicha reforma.

2. En el **segundo concepto de invalidez**, la parte actora manifestó que la Comisión de Reforma de Estado no tenía atribuciones para emitir el Dictamen número 3 que quedó reflejado en el decreto impugnado. Lo anterior, porque los artículos 62 y 64 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California establecen que se confiere a las Comisiones de Legislación y Puntos constitucionales y a la de Reforma de Estado la atribución de realizar su función en forma de Comisión, para proponer conclusiones de cara a las posibles adiciones o reformas a la Constitución Política del Estado.

Sin embargo —dice el actor—, la esfera de actuación de la Comisión de Reforma de Estado es **reducida** y debe concretarse a analizar aquellas actividades de su campo de atribuciones expresas, es decir, debe estudiar aquellas propuestas de reforma que deriven directa y concretamente en “modificaciones o cambios estructurales que se requieren para fortalecer el régimen democrático de la sociedad y del Estado”. En cambio —agrega—, las atribuciones de la Comisión de Legislación y Puntos constitucionales que se presentan en términos generales en cuanto a modificaciones a la Constitución Local, excluyendo de esa generalidad, a la excepción por su especialidad, y a la relativa materia que expresamente se consigna a favor de la Comisión de Reforma de Estado.

A su juicio, el Dictamen número 3 de la Comisión de la Reforma de Estado no refleja materia alguna que tienda a fortalecer el régimen democrático de la sociedad y del Estado, pues es relativo a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la administración de justicia, lo cual escapa de su esfera de competencia y especialidad.

3. En el **tercer concepto de invalidez**, la parte actora sostuvo que el Ejecutivo del Estado no cumplió lo dispuesto en el artículo 112 de la Constitución Local, ya que, por un lado, no ordenó publicar el decreto impugnado y, por otro, tampoco hizo constar si en la segunda parte del proceso de reforma existió la aprobación por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado.

Desde su punto de vista, si al Ejecutivo del Estado se le remitió el decreto anunciándole su aprobación por parte del Congreso, pero sin cumplir con la diversa aprobación de los Ayuntamientos, es indiscutible que el Ejecutivo debió hacer valer la facultad de veto que le confiere el artículo 34 constitucional, negando su sanción para devolverlo con las observaciones de rigor.

Consideró que una reforma o adición constitucional no se integra únicamente por la aprobación que el Congreso haga del decreto en que se contenga, y la correspondiente asunción que también haga la mayoría de los Ayuntamientos del Estado; a ello debe sumarse la declaración solemne que la Cámara Legislativa debe hacer, en el sentido de que existiendo la mayoría de los Ayuntamientos exigida por el artículo 112 constitucional en su aprobación, la adición o reforma es parte de la Constitución Política del Estado.

4. En el **cuarto concepto de invalidez**, la parte demandante señaló que el procedimiento de reforma constitucional debe culminar con la **promulgación** que el Ejecutivo hace de la reforma correspondiente, en términos de lo dispuesto por los artículos 34, párrafo octavo y 49, fracción I, de la Constitución Política del Estado, vinculados con el contenido del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual no aconteció en la especie.

A su juicio, la fórmula solemne literal contenida en el artículo 70 de la Constitución Federal es un elemento de forma, pero a la vez de esencia, porque su no cumplimiento exhibe la omisión de la fuerza o imperio que implica la orden o acción de ordenar al Poder Constituyente Local.

*Sostiene que el titular del Ejecutivo, a manera de inicio en la publicación del Decreto número 274, afirmó en forma escrita lo siguiente: “EUGENIO ELORDUY WALTER GOBERNADOR DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, **ANUNCIO** QUE EL CONGRESO DEL ESTADO HA DIRIGIDO AL SUSCRITO PARA SU PUBLICACION, EL DECRETO NUMERO 274, CUYO TEXTO ES EL SIGUIENTE...”.*

*De este modo, considera que el Ejecutivo del Estado no cumplió con la obligación de **promulgar**, porque confundió esta obligación al pensar haberla cumplido por el sólo hecho de **comunicar** que el Congreso le ha enviado un decreto para su publicación.*

A su juicio, la forma bajo la cual se debió haber ejecutado la promulgación, en términos del artículo 70 constitucional, era la siguiente: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (Texto de la Ley o decreto)”.

*5. A partir del **quinto concepto de invalidez**, la parte actora hizo valer argumentos en relación con el **fondo** de las reformas constitucionales; se tratan de los siguientes:*

5.1. En primer lugar, el poder actor aclaró que sólo impugna la reforma a los artículos 57, penúltimo párrafo, 58, párrafo segundo, tercero y séptimo, inciso b), 63, fracciones IV y VI, por su incorporación y la supresión de las fracciones IV y VII, 64, párrafo quinto, 65, párrafo

octavo, 66, párrafo cuarto, 90, párrafo tercero y 93, último párrafo, por considerarse que estas disposiciones resultan contrarias al orden constitucional.

5.2. El penúltimo párrafo del artículo 57 de la Constitución Local que, dice: “los Magistrados, Jueces y Consejeros de la Judicatura del Poder Judicial, no serán considerados trabajadores para efectos de la ley especial de la materia”, resulta violatorio de las garantías referidas, en general al rubro del derecho a la seguridad social que contempla el artículo 123, apartado B), fracción XIV, de la Constitución Federal, así como de las garantías que salvaguarda el principio de inmutabilidad o irreductibilidad salarial, plasmado en el artículo 116, fracción III, último párrafo, de la Constitución.

Consideró que esta reforma priva a los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de los derechos que a favor de los mismos consiga la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, con lo que no tendrían garantizado el acceso a la seguridad social, el derecho al pago de prima vacacional y al pago de aguinaldo, entre otros.

5.3. Según la parte actora, la modificación al contenido del artículo 57, penúltimo párrafo, de la Constitución Estatal, se basó en la jurisprudencia por contradicción de tesis número 43/99, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En ella, se analizó la posibilidad de que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, tras la separación de su cargo, tuvieran derecho al pago de la prima de antigüedad, resolviendo en síntesis que, ya que los magistrados son depositarios de uno de los tres poderes del Estado, y atendiendo a su relación administrativo constitucional que guardan con

el Estado, no tienen derecho a las prestaciones que otorga a los trabajadores la Ley del Servicio Civil.

Expresó que en esta instancia no se demanda la calidad de trabajadores de confianza de los magistrados del Tribunal Superior del Justicia para tener derecho a los beneficios a que se refiere la Ley, sino los derechos creados o adquiridos por dichos funcionarios, al haber venido recibiendo todo el cúmulo de prerrogativas contempladas en la ley en cita.

Esos derechos adquiridos —aduce— se consolidaron a la luz de la Constitución del Estado de Baja California y de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Baja California, vigentes en la época en que tuvo lugar la elección de los magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia, por lo que la disposición constitucional que ahora niega el carácter a los magistrados de trabajadores al servicio del Poder Judicial suprime con ello los derechos a que se refiere la ley de la materia y ésta no puede aplicarse retroactivamente para regular de manera perjudicial las situaciones jurídicas que nacieron a la vida jurídica en términos de una ley anterior. Por lo tanto —concluyó—, la reforma no debe aplicarse a los magistrados actualmente en funciones, ya que ello implicaría una aplicación retroactiva de la ley, misma que prohíbe el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Federal.

Apoya su argumento en la tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIII, correspondiente al mes de junio de 2001, página 306, cuyo rubro dice: “IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS

CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS”.

En todo caso —añade—, la reforma podría aplicarse a quienes a partir de la vigencia de la misma llegaran a ocupar el cargo de magistrado, pero no a quien obtuvo esa designación al amparo y bajo la tutela de un diverso ordenamiento, porque para estos individuos debe continuar rigiendo el conjunto de disposiciones vigentes al momento de su designación.

Invoca, en apoyo de lo anterior, la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VII, del mes de febrero de 1998, consultable en la página 525, bajo el rubro: “PENSIÓN DE VEJEZ PREVISTA EN LA ANTERIOR LEY DEL SEGURO SOCIAL. PROCEDE SI EL INTERESADO ACREDITA LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS DURANTE EL TIEMPO QUE PERTENECIÓ AL RÉGIMEN CITADO, EN EL MOMENTO DE DEMANDAR SU PAGO”.

5.4. De conformidad con el artículo 116, fracción III, último párrafo, de la Constitución Federal, los ingresos de jueces y magistrados se encuentran protegidos por el principio de irreductibilidad salarial, pues durante el tiempo de su encargo estas prestaciones no pueden ser disminuidas.

A su parecer, con la reforma impugnada se afectan tales derechos, ya que, al negar el carácter de trabajadores del Poder Judicial a los magistrados, impide que dichos funcionarios tengan derecho al pago de las citadas prestaciones, con lo que se está disminuyendo la remuneración que como salario integrado reciben los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, afectándose en consecuencia la disposición constitucional en cita. Para fundamentar

su argumento, mencionó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido lo anterior al resolver las controversias constitucionales 19/2005 y 42/2006.

Agregó, que la jurisprudencia 43/99 señala que la negativa al pago de prima de antigüedad a los magistrados del Tribunal Superior del Estado que concluyeron su gestión, no se contrapone a la garantía de irreductibilidad salarial, porque la prima de antigüedad es un derecho que sí puede afectarse sin apartarse de aquella garantía, dado que para el reclamo al pago de dicha prima es indudable que el reclamante ya haya cesado en sus labores. Pero ello —dice—, no acontece ni con la prima vacacional ni con el aguinaldo, porque su impago se produce durante la gestión de los magistrados. En consecuencia, la reforma en esta parte resulta violatoria del principio de inmutabilidad salarial a que se refiere el último párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal.

6. En el **sexto concepto de invalidez**, la parte demandante argumentó que resulta inconstitucional la creación del párrafo segundo del artículo 58 de la Constitución Local, toda vez que tal precepto señala que el Congreso estará facultado para resolver soberana y discrecionalmente respecto a los nombramientos, ratificación o no ratificación y remoción de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, y que las decisiones en estos puntos tendrán el carácter de definitivas e inatacables, por lo que no procederá el juicio, recurso o medio de defensa ordinario o extraordinario alguno en contra de dichas determinaciones.

En ese sentido, explicó que el artículo 116, fracción III, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, establece que los magistrados una vez ratificados únicamente podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de

responsabilidad de servidores públicos de los Estados. Por lo tanto, a su juicio, una disposición que pretenda restringir a los magistrados el derecho para defenderse tratándose de su permanencia en el cargo, resulta ilegal, ya que del citado precepto constitucional no se deriva la facultad para poder limitar tal derecho de los magistrados.

Añadió que esa prohibición —la no procedencia de juicio o recurso alguno respecto a las resoluciones de nombramientos o remociones de magistrados— no resulta aplicable para el juicio de amparo, según se desprende de la exposición de motivos de la reforma. Sin embargo, afirmó que con dicha prohibición se reduce en gran medida la procedencia de recursos, incluso del juicio de amparo, en contra de decisiones del Congreso antes aludidas, ya que la redacción del artículo impugnado en donde se incluyeron las palabras “soberana y discrecionalmente”, proporciona lo necesario —en su entender— para que se actualice la causal de improcedencia a que se refiere el artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo.

Según el actor, la reforma pierde de vista que la única ley que puede prever causales de improcedencia en el juicio de garantías es la Ley de Amparo y la Constitución Federal. En otras palabras, el Congreso del Estado invadió competencias del Congreso Federal y, en consecuencia, violó el artículo 73 del pacto nacional.

Asimismo, aclaró que todos los magistrados que actualmente integran el Tribunal Superior de Justicia ya fueron ratificados y, por ende, alcanzaron la inamovilidad judicial, por lo que no les sería aplicable la reforma en lo que se refiere a ratificación o no ratificación, al no ser sujetos de dicho procedimiento. Únicamente —dice— sería aplicable por lo que hace al punto de remoción de magistrados, en cuyo caso tendrían expedito su derecho para ocurrir en demanda de garantías.

7. En el séptimo concepto de invalidez, la demandante estimó que el Decreto número 274 es violatorio en forma directa de los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque afecta el derecho a la inamovilidad judicial que adquieren los magistrados de los Estados, una vez que concluye el término para el que fueron nombrados y que además son ratificados por el órgano competente; y la garantía de la sociedad para contar con magistrados independientes y, por ello, libres de cualquier presión en su actuar.

Lo anterior, porque el Congreso del Estado, a través de un procedimiento, pretende continuar con una evaluación que constitucionalmente ha concluido, en lo que se refiere a los magistrados que actualmente integran el Tribunal Superior de Justicia, quienes ya han sido objeto de ratificación, mediante resoluciones judiciales emitidas por el Poder Judicial Federal.

Sostiene que la evaluación sobre la actividad judicial de los magistrados es y se presenta como un requisito esencial para determinar si, al concluir el periodo para el que fueron nombrados, siguen gozando de los atributos y exigencias necesarias para ameritar el nombramiento original. Así, la no ratificación no debe ser consecuencia de una actuación arbitraria del órgano encargado de ella, sino, al contrario, sometida tal actividad a la práctica de las reglas lógicas y jurídicas necesarias para poder advertir si realmente el magistrado sujeto a evaluación merece o no la ratificación.

Desde su punto de vista para los magistrados propietarios que integran al Tribunal Superior de Justicia en el Estado de Baja California, que fueron ratificados en su oportunidad, ya no procede esa evaluación permanente.

Advirtió el poder actor que no pasa inadvertido para él, el contenido de la tesis de jurisprudencia P./J.106/2000 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero que no resulta del todo aplicable al caso concreto, por lo que no puede ser el sostén de la evaluación permanente que se pretende exista, aún después de la ratificación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Consideró que quienes exhibieron la tesis en la exposición de motivos realmente la mutilaron, olvidando que no siempre la cita parcial o incompleta de un criterio puede servir para cumplir con el principio de fundamentación.

Desde su perspectiva, a partir de una correcta interpretación de la tesis referida se tiene que la Suprema Corte justifica la evaluación permanente tomando en cuenta la posibilidad de que el órgano encargado de evaluar al magistrado, al concluir en la ratificación de éste, incurra en un error de apreciación en su juzgamiento, por lo que ante esta posibilidad y sólo en este caso, el magistrado, a pesar de la ratificación indebida que a su favor se haya dado por el órgano competente para hacerlo, debe ser permanentemente evaluado.

En el caso particular —dice— no existe la incertidumbre a que se refiere la Suprema Corte y, por lo tanto, no se manifiesta la necesidad de una evaluación permanente en su función, concretándose particularmente y de manera plena el enunciado que se observa en el artículo 116, fracción III, párrafo quinto, de la Constitución.

En consecuencia —estimó—, ya no existe duda que la ratificación que se hizo a favor de los magistrados fue en términos correctos, por lo que una evaluación permanente como la que se establece en la reforma se traduce ya no en una necesidad justificada, sino al

contrario, en una molestia constante a los miembros del Tribunal Superior de Justicia y, consecuentemente al órgano en sí mismo, desde el momento en que un poder distinto al judicial se inmiscuye en el funcionamiento propio de la actividad jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Consideró, en suma, que la evaluación permanente violenta de manera directa una norma individualizada: la sentencia ejecutoria de la autoridad judicial federal que se manifiesta como cosa juzgada, y que por lo tanto es una verdad absoluta.

8. En el octavo concepto de invalidez, *la parte actora señaló que en tanto los magistrados que actualmente conforman el Tribunal Superior de Justicia ya fueron ratificados en dicho cargo, y con ello arribaron a la inamovilidad judicial, la disposición contenida en el artículo 58, párrafo séptimo, inciso b), de la Constitución del Estado de Baja California, que prescribe el retiro del magistrado del referido órgano jurisdiccional al cumplir quince años en el cargo, no resulta aplicable a los mismos, porque las reglas que deben considerarse para el supuesto del retiro en el cargo son las disposiciones que estaban vigentes en el momento que se expidió el nombramiento de cada magistrado en particular. De otro modo, se estaría reconociendo una aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de los magistrados ya inamovibles del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California.*

Sostiene que el artículo 94, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previene que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durarán 15 años en el cargo, pero que esta regulación que no es aplicable a los magistrados que sirven a los poderes judiciales de los Estados, por no consignarse nada en ese sentido. Además, no es posible hacer una aplicación

extensiva de esa disposición por analogía, dado que los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia se equiparan homológamente a los magistrados de Circuito, pero no a los ministros.

9. En el noveno concepto de invalidez, la parte actora adujo que el decreto impugnado es inconstitucional, porque incorpora nuevas disposiciones al artículo 63 de la Constitución Local, referido a las facultades del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California.

9.1. Antes de la reforma, el referido artículo 63, en su fracción VI, *in fine*, establecía como facultad del Pleno del Tribunal Superior de Justicia la elección de Secretarios de Estudio y Cuenta a propuesta de los propios magistrados, basado en la sana lógica de que los magistrados deben elegir a sus propios secretarios, derivado del puesto de confianza que desempeñan. A partir de la reforma, esa facultad se suprime y ahora se regula en la fracción IV de ese artículo, quedando establecido que los magistrados eligen al personal jurisdiccional —donde quedan comprendidos los Secretarios de Estudio y Cuenta—, pero no a instancia del magistrado, sino con base en la lista que al efecto presente el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial.

9.2. La fracción VI del artículo 63 establece un lapso de tres años como periodo de duración en el cargo de Presidente de Tribunal Superior de Justicia (antes de la reforma era de dos años), con posibilidad de reelección por otro periodo de igual tiempo. A juicio del poder actor, esa cuestión atañe al sistema interno de integración del Poder Judicial, que como tal, únicamente corresponde a dicho poder su regulación, por ser los magistrados del Tribunal Superior de Justicia quienes con mayor precisión conocen y saben las necesidades que requiere la institución en la que laboran.

Más aún: en la página 26 de la exposición de motivos se advierte que los diputados, a su gusto, decidieron ampliar el periodo de duración en la función de Presidente del Tribunal Superior de Justicia, por lo que esta parte la reforma también adolece de la fundamentación y motivación que debe preceder a la norma, y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido como de fundamentación y motivación reforzada, resultando palpable la violación al artículo 16 párrafo primero de la Constitución Federal, y por supuesto a los principios de autonomía e independencia que genéricamente engloba el artículo 116 fracción III del mismo catálogo de leyes.

9.3. Se suprimió lo que hasta antes de la reforma regulaba la fracción IV del numeral 63 de la Constitución Local. Esta fracción disponía que correspondía al Pleno del Tribunal Superior de Justicia conocer de los juicios de responsabilidad que debieran seguirse a los funcionarios públicos que gocen de fuero, previa declaratoria en ese sentido.

9.4. También se eliminó la facultad del Pleno del Tribunal Superior de Justicia que estaba establecida en la fracción VII del artículo 63, relativa al conocimiento de las inconformidades de jueces, secretarios, actuarios y cualquier personal del Poder Judicial, a excepción de los magistrados, respecto de los recursos administrativos de queja o visitas de inspección que concluyeran imponiendo cualquier sanción por parte del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial.

9.5. En el artículo 65, penúltimo párrafo, de la Constitución Local, los diputados determinaron que las resoluciones dictadas por el Consejo de la Judicatura tienen el carácter de definitivas e inatacables, por lo que no procede en su contra recurso ni juicio alguno; no se sabe

—dice el poder actor— si se refieren al juicio de amparo, ya que la exposición de motivos de la reforma nada dice al respecto, pero considera que esa es la interpretación que habrá de adoptarse.

10. *En el **décimo concepto de invalidez**, la parte actora señaló que le causa perjuicio la modificación del párrafo quinto del artículo 64 de la Constitución del Estado, que se refiere a la integración del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, el cual pasó de siete a cinco miembros, tres de los cuales son ajenos al Poder Judicial, nombrados por el Congreso y los otros dos integrantes son el Presidente del Tribunal Superior de Justicia y el Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, además de un Consejero supernumerario en términos del artículo 8º transitorio de la reforma, coloca al Poder Judicial en una situación de dependencia respecto de otro Poder, el Legislativo.*

Esta disminución en la integración del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial aprobada por el Congreso del Estado, sin duda resulta violatoria del principio de autonomía e independencia judicial, recogido a través del principio de división de poderes, cuya proyección en el ámbito de las atribuciones de las autoridades exige el respeto a la no intromisión, no dependencia y no subordinación entre cada una de las entidades, tal y como reiteradamente lo ha venido sosteniendo esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esto es así, a su juicio, dado que si se tiene en cuenta que al tenor del artículo 65, párrafo tercero, de la Constitución reformada en el Estado, para que las sesiones del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial sean válidas, basta la presencia de tres consejeros, debiendo estar presentes siempre el Presidente o el Consejero Secretario. Con esta disposición, puede suceder que habiendo recaído la designación como Consejero Secretario en uno de los tres

integrantes nombrados por el Consejo de la Judicatura, con su asistencia sumada a la de los otros dos consejeros designados por el Congreso, van a decidir aspectos en cuanto a la vida jurídica del Poder Judicial sin que dicho Poder pueda oponerse, debido a la minoría numérica con que cuenta.

De este modo, señala el actor, si el Poder Legislativo va a elegir a tres de los cinco consejeros del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el artículo 160, párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California (recientemente reformado), ante la ausencia del Presidente del Tribunal Superior de Justicia que también lo es del Consejo de la Judicatura a una de las sesiones de este último cuerpo colegiado, podría acontecer que se nombrara como Presidente aunque fuera por esa ocasión a un Consejero de aquellos que designó el Congreso del Estado y que no pertenecen al Poder Judicial.

Por lo tanto —dice—, si se considera que para la validez de las sesiones del Pleno del Consejo de la Judicatura se requiere la asistencia de cuando menos tres consejeros, de faltar el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, de cualquier modo se integraría el quórum para que tuviera validez la sesión del Consejo de la Judicatura y, consecuentemente, los temas que en la misma se aprobaron.

Esta hipótesis permitiría que el Poder Legislativo se inmiscuyera en asuntos del Poder Judicial sin que tuvieran participación miembros de este poder. En el Estado de Baja California esta cuestión ha sido una constante —señaló—, ya que las designaciones de los consejeros suelen alcanzar esa designación por el marcado apoyo de determinados partidos políticos al que pertenecen los legisladores que los nombra, politizando al Poder Judicial.

Más aún, de acuerdo al artículo 8º transitorio de la reforma impugnada, el Congreso también va a nombrar al Consejero de la judicatura supernumerario, lo que puede llegar a implicar que ante la ausencia del Presidente del Tribunal Superior de Justicia o del Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial, entrará en funciones este Consejero supernumerario con lo cual el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial quedará integrado por cuatro consejeros que, en estricto sentido, no pertenecen al Poder Judicial, dejando prácticamente sin audiencia al propio Poder Judicial.

11. En el décimo primer concepto de invalidez, el poder actor aduce que en el penúltimo párrafo del artículo 65 de la Constitución Local se establece que las resoluciones del Consejo de la Judicatura son definitivas e inatacables y que, por lo tanto, no procede recurso ni juicio alguno en su contra.

A su juicio, con ello se pretende excluir del juicio de amparo a los afectados con las resoluciones del Consejo de la Judicatura, situación que resulta inadmisibles si se considera que las leyes estatales no pueden prever (legislando), causales de improcedencia que conlleven al sobreseimiento del juicio de amparo. Pero además, resulta inadmisibles en la estructura del estado jurídico mexicano que una autoridad de índole administrativa, sobre todo al imponer sanciones, lleve a cabo su función de forma uninstancial sin que sus resoluciones queden sujetas a la revisión de otra autoridad, especialmente el Juez de amparo al conocer del juicio de garantías.

12. En el décimo segundo concepto de invalidez, el poder actor afirmó que el párrafo cuarto del artículo 66 de la Constitución Local se aparta del artículo 5º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en términos generales garantiza la libertad de trabajo. El mencionado artículo 66 contiene

como prohibición para los ciudadanos que hayan desempeñado el cargo de magistrado del Tribunal Superior de Justicia, ejercer la profesión de la abogacía ante los órganos del Poder Judicial del Estado, un año después de que hayan dejado de ocupar ese cargo, lo cual atenta contra la libertad de trabajo ya referida, no sólo porque se prohíbe el legal ejercicio de una profesión a un grupo de determinado de ciudadanos (magistrados), sino porque se limita a un abogado (requisito indispensable para haber ocupado el cargo de magistrado), que se dedique precisamente a la profesión para la que el propio Estado lo autorizó, a través de la Dirección General de Profesiones.

Lo anterior, es particularmente grave si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la reforma impugnada, los magistrados no tendrían derecho al pago de prima vacacional, aguinaldo, derecho a servicios médicos, a cantidad alguna por concepto de retiro (prima de antigüedad), entre otras prestaciones. Así —dice el poder actor— es indudable que la posición de los magistrados no va a ser del todo holgada para mantener su nivel de vida sin ejercer su profesión durante dos años consecutivos.

Además, señaló, en la exposición de motivos se advierte que a los diputados les tomó apenas “siete renglones” de la iniciativa contenida en el Dictamen número 3 de la Comisión de Reforma de Estado (foja 34), que no contiene ninguna razón, ni jurídica, ni social, ni presupuestaria para sostener la legalidad de la reforma. Ello evidencia una falta de fundamentación y motivación reforzada a que se refiere el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución.

13. *En el **décimo tercero concepto de invalidez**, la parte actora manifestó que en el artículo 90, último párrafo, de la Constitución Local, se excluye a los magistrados del derecho a recibir estímulos provenientes del fondo de administración de justicia. Este*

fondo tiene el objetivo de dotar al personal jurisdiccional de recursos económicos en vía de estímulos (bonos). La prestación tiene el carácter de derecho creado o adquirido, e independientemente de ello, es una forma clásica de incentivar a los trabajadores.

En este concepto de invalidez, el poder actor vuelve a señalar como motivo de impugnación la falta de fundamentación y motivación reforzada.

14. *Finalmente, en el **décimo cuarto concepto de invalidez**, la parte actora se duele del contenido del último párrafo del artículo 93 de la Constitución del Estado, en el que el Congreso prescribió que sus resoluciones dictadas en el procedimiento de juicio político serán resueltas en forma libre y discrecional, que tendrán la característica de definitivas e inatacables, por lo que no procederá juicio, recurso o medio de defensa ordinario o extraordinario en su contra.*

Consideró que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracciones IV y VII, de la Constitución General de la República, en relación con el artículo 114, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías procede contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, debe intentarse contra la última resolución o resolución definitiva dictada en dicho procedimiento. Si llegara a combatirse una resolución dictada por la Legislatura constitucional del Estado en un procedimiento de juicio político, evidentemente el acto no provendría de ningún tribunal judicial, administrativo o del trabajo y además, tendría su origen en un procedimiento seguido en forma de juicio (demanda, contestación, pruebas, alegatos y sentencia), por lo que en su contra debe proceder el juicio de amparo indirecto.

Para apoyar lo anterior, esgrime las siguientes razones:

14.1. Las causales de improcedencia del juicio de amparo no deben aparecer legisladas en leyes u ordenamientos distintos de la Constitución Federal, la Ley de Amparo o previstas en la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, por no corresponder al legislador ordinario lo relativo al estudio de este tema.

14.2. La reglamentación de la Constitución del Estado no escapa al control constitucional de índole federal, esto es, a las disposiciones que prevé la procedencia del juicio de amparo en contra de actos de autoridad (artículos 103 y 107), y en ese tenor, las actuaciones de autoridades estatales que creen, modifiquen o priven de derechos a los gobernados deben ser objeto de análisis y control constitucional, por involucrarse la posible violación de derechos públicos subjetivos tutelados a través de las garantías individuales.

Afirmó que la indicación contenida en el artículo 110, in fine, de la Constitución Federal, que prescribe: "Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de diputados y Senadores son inatacables" no limita la procedencia del juicio de amparo en contra de una sentencia dictada en un procedimiento de juicio político. Desde su punto de vista, el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene una norma específica que introduce una modificación a la norma general contenida en el numeral 110 que es posterior en tiempo: el artículo 105 fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro; en tanto que el último párrafo del artículo 110 estaba vigente con anterioridad a la citada reforma.

14.3. Tampoco cobra vigencia la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, que dispone la improcedencia del juicio de garantías contra resoluciones del Congreso Estatal en el caso de elección, suspensión o remoción de funcionarios públicos, en los casos en que las constitucionales Locales confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.

La Constitución del Estado de Baja California no contiene ninguna disposición que conlleve a interpretar que la resolución dictada en un juicio político revista facultades soberanas o discrecionales en el pronunciamiento de la sentencia con que concluye el procedimiento respectivo. Los diputados plasmaron en la reforma que sus resoluciones en juicio político se dictarían en forma libre y discrecional, que no es lo mismo que “soberanas y discrecionales”.

Sostiene el poder actor que la acepción “libre” da la idea de que el fallo será sin sujeción a las reglas de procedimiento que al respecto establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California y el Código de Procedimientos Penales de la Entidad en forma supletoria, lo cual es inadmisibile.

Desde su perspectiva no existe facultad soberana del Congreso, porque no quedó establecido en la reforma al artículo constitucional impugnada y porque, por ejemplo, el Congreso no puede iniciar oficiosamente el procedimiento de juicio político, sino que su iniciación requiere como requisito de procedibilidad denuncia de hechos presentada ante la Legislatura, debidamente ratificada.

El procedimiento de juicio político tampoco resulta discrecional, porque la ley no deja en libertad al Congreso de actuar en el sentido que a discreción prefiera, sino que, obligadamente debe ceñirse a la reglamentación contenida en la Constitución Local, en la Ley de

Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y supletoriamente en el Código local de Procedimientos Penales.

14.4. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las controversias constitucionales 19/97 y 26/97 ha definido la procedencia de la controversia constitucional contra los actos derivados de un procedimiento de juicio político, incluso citando y reconociendo la procedencia también del juicio de garantías en contra del procedimiento de juicio político.

Lo anterior —dice— resulta lógico, si se tiene en consideración que la controversia constitucional al igual que la acción de inconstitucionalidad, el juicio de amparo y las facultades de investigación oficiosa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenidas en el artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución Federal, se definen como verdaderos medios de control constitucional por vía de acción, y en esa medida, al gozar de la misma naturaleza, al proceder la controversia constitucional contra las actuaciones del juicio político, por igualdad de circunstancias, analogía y mayoría de razón, también procede el juicio de amparo.

Para apoyar lo anterior, cita las tesis del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubros: "MAGISTRADOS Y JUECES DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. LA FACULTAD DE LA LEGISLATURA LOCAL PARA INCOAR, JUICIO POLÍTICO EN SU CONTRA ES DE CARÁCTER EXCEPCIONAL Y SE ENCUENTRA CONDICIONADA A LA SALVAGUARDA DE VALORES COLECTIVOS", y "JUICIO POLÍTICO. LA FACULTAD CONFERIDA AL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO PARA INCOARLO, CONSTITUYE UNA ATRIBUCIÓN EXCEPCIONAL Y SU EJERCICIO DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA, RESERVA DE DERECHO Y DIVISIÓN DE PODERES CONTENIDOS EN LA

CONSTITUCIÓN FEDERAL, SUJETÁNDOSE, ADEMÁS, A LOS LINEAMIENTOS SEÑALADOS POR EL LEGISLADOR ORDINARIO".

Asimismo, invoca un criterio emitido por un Tribunal Colegiado de Circuito: la tesis aislada que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación, en el Tomo Informes 1989, Parte III, página 1065, atendible bajo el rubro: "JUICIO POLÍTICO, RESOLUCIÓN DEFINIDA DICTADA EN UN. DEBE RECLAMARSE EN AMPARO INDIRECTO".

Por otro lado, aduce en este concepto de invalidez que la reforma del artículo 93 que se impugna carece de fundamentación y motivación reforzada, porque en el Dictamen correspondiente no se explica ninguna razón jurídica que justifique su inclusión en el texto constitucional local, por lo que atenta contra el artículo 16 párrafo primero de la Constitución Federal.

Sostiene que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el principio de división de poderes se actualiza en perjuicio de los poderes judiciales locales, cuando entre otros supuestos, existe intromisión, dependencia o subordinación del Poder Ejecutivo o Legislativo respecto del Poder Judicial, si aquellos hacen valer los anteriores conceptos en tratándose del nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; inmutabilidad salarial; carrera judicial; autonomía en la gestión presupuestal e independencia.

Para ello, cita la jurisprudencia número 81/2004 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, correspondiente al mes de septiembre de 2004, página 1187, atendible bajo el siguiente rubro "PODERES JUDICIALES LOCALES.

CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS”.

Con lo anterior, aduce que la reforma a la Constitución del Estado que se impugna ha desplegado los tres grados de vulneración al principio de división de poderes que existe entre el Poder Judicial y el Congreso del Estado:

Intromisión, porque, por ejemplo, la Cámara de Diputados, al modificar el término al cual se sujeta la gestión del magistrado que funge como Presidente del Tribunal Superior de Justicia, está interfiriendo en la vida interna del Poder Judicial, y si bien esta intromisión no refleja una afectación determinante en la toma de decisiones del Poder Judicial, sí se aparta del principio de división de poderes.

Dependencia, porque al establecer que el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado se reduciría de siete a cinco integrantes, de los cuales tres son los que nombra directamente el Poder Legislativo y que conforman mayoría, además de nombrar al Consejero supernumerario, es del todo evidente que a través de funcionarios de extracción política, el Congreso logra establecer un grado sutil de dependencia respecto del Poder Judicial, no permitiendo a éste adoptar decisiones inherentes a su estructura y funcionamiento en forma autónoma; aun cuando el Consejo de la Judicatura pertenezca al Poder Judicial, pues la dependencia no está orientada en función del órgano, sino de su integración; y

Subordinación, porque se limita el ejercicio del cargo como magistrado al término de quince años, con lo cual se estarían desconociendo derechos adquiridos, se aplicaría la ley

retroactivamente en perjuicio de los magistrados, se desconocería su calidad de magistrados inamovibles, quedando subordinados a la voluntad de otro Poder.

Finalmente, señala que, de presentarse cualquier otro ejemplo en el grado de subordinación, implícitamente habrán quedado acreditadas la intromisión y la dependencia como formas de vulneración al principio en estudio, tal y como lo sostiene el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 80/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, del mes de septiembre de 2004, página 1122, consultable al tenor del rubro: “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”.

TERCERO. Artículos constitucionales que el actor señala como violados. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman violados son el 1º, último párrafo; 5º, párrafo primero; 14, párrafo primero; 16, párrafo primero, y 116, fracción III, párrafos segundo, quinto y sexto.

CUARTO. Trámite de la controversia. Por acuerdo de treinta de marzo de dos mil siete, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la demanda de controversia constitucional, bajo el expediente número 32/2007, y designó por turno como instructor al ministro José Ramón Cossío Díaz.

Por auto de nueve de abril del mismo año¹, el ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional y reconoció con el carácter de demandadas únicamente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, así como a los Municipios de Mexicali, Tijuana, Tecate, Playas de Rosarito y Ensenada, todos del Estado de Baja California; de igual forma reconoció como autoridad demandada a la Secretaría General de Gobierno del Estado de Baja California, a las que ordenó emplazar. Finalmente, ordenó dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

QUINTO. Contestaciones de la demanda. El Secretario General de Gobierno, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, todos del Estado de Baja California, mediante escritos presentados en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintinueve de mayo de dos mil siete, para las dos primeras autoridades, y el cinco de junio del mismo año, para la última autoridad, manifestaron en síntesis lo siguiente:

A) Secretario General de Gobierno y Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.

1. El Secretario General de Gobierno y el Gobernador, ambos del Estado de Baja California, al contestar la demanda de controversia constitucional, expresaron que únicamente es cierto el hecho de que en fecha dos de febrero de dos mil siete, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el Decreto número 274, mediante el cual se aprobaron las reformas a los artículos 7°, 8°, 27, 34, 35, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 90, 93, 94 y 109, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

¹ Fojas 165 y 166 de autos.

2. Respecto de las causales de improcedencia, ambas autoridades estimaron que se actualiza lo previsto en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, de la Constitución Federal, en relación con el diverso numeral 22, fracción VIII, del propio ordenamiento legal; ante la ausencia de conceptos de validez, respecto de las reformas a los artículos 7°, 8°, 27, 34, 35, 55, 59, 60, 61, 62, 94 y 109 de la Constitución Local.

3. En relación a los conceptos de invalidez, las autoridades mencionadas declararon lo siguiente:

3.1. Resulta infundado lo señalado por la parte actora, en el sentido de que el decreto reclamado carece de eficacia jurídica, bajo el argumento de que el Ejecutivo del Estado no ordenó publicar en tal documento la aprobación de la reforma por parte de la mayoría de los ayuntamientos del estado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 112 de la Constitución Local.

Lo anterior —aducen—, ya que del análisis del artículo constitucional en cita y demás aplicables, no se desprende que haya sido voluntad del legislador local establecer que la aprobación por parte de los ayuntamientos debe ser publicada conjuntamente en el decreto respectivo, sino que la tal exigencia se ve colmada al hacerse constar la aprobación de mérito dentro del proceso legislativo, lo que aconteció en la especie, a través del acta de fecha dieciséis de noviembre de dos mil seis, emitida por el Congreso Estatal.

3.2. Del mismo modo, calificaron de infundado el concepto de invalidez, en el que la parte actora manifestó que el decreto impugnado carece de validez al no haber sido promulgado por el Ejecutivo, debido a que el Gobernador sí promulgó el decreto

reclamado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49, fracción I, de la Constitución Local. Cabe destacar, según las autoridades, que la Constitución del Estado de Baja California no contempla ninguna formalidad para la promulgación de alguna ley o decreto estatal; en consecuencia, no puede hacerse exigible para la validez del decreto reclamado, como lo pretendía el actor, la cita de todas y cada una de las palabras que deben anteponerse en los proyectos de ley aprobados por el Congreso.

3.3. *Las autoridades estimaron como infundado el argumento, por medio del cual la parte actora afirmó que la reforma al artículo 57 de la Constitución Local, viola la garantía de irretroactividad contenida en el artículo 14 de la Constitución Federal. Ello es así, ya que si de la reforma constitucional se desprende alguna restricción a los derechos de los gobernados, éstos deberán someterse a la voluntad del constituyente, en aras de respetar el principio de supremacía constitucional. Citó en apoyo, las tesis de rubro: “RETROACTIVIDAD DE LA LEY, PRECEPTOS CONSTITUCIONALES NO SON IMPUGNABLES POR” y “REFORMAS CONSTITUCIONALES, CUANDO RESTRINGEN ALGÚN DERECHO DE LOS GOBERNADOS, LAS AUTORIDADES CONSTITUIDAS DEBERAN APLICARLAS SUJETÁNDOSE AL ÁMBITO TEMPORAL DE VALIDEZ QUE EL PODER REVISOR LES FIJÓ”.*

Asimismo —dicen—, contrario a lo aducido por el actor, la norma impugnada en nada contraviene al artículo 116, fracción III, último párrafo, de la Constitución Federal, puesto que no se ha disminuido a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California la remuneración que perciben por concepto de su encargo; por el contrario, la reforma reclamada únicamente ajusta la situación legal de ciertos servidores públicos a su naturaleza. En otras palabras, a su juicio, los derechos que se llegasen a suprimir,

por virtud de la entrada en vigor de la citada reforma, son resultado de la adecuación a la realidad de la norma que se combate, ya que los magistrados no tienen el carácter de trabajadores, sino de depositarios del Poder Judicial local.

3.4. *Las autoridades demandadas, expresaron que resulta infundado lo alegado por la parte actora, en el sentido de que el tercer párrafo del artículo 58, de la Constitución Local, que dispone que la ley establecerá sistemas pertinentes de evaluación del desempeño de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y jueces del Poder Judicial, contraviene lo dispuesto en el artículo 116, fracción III, de la Carta Magna.*

Lo anterior —sostienen—, toda vez que el numeral reclamado, lejos de violar el artículo constitucional en cita, pretende que las legislaciones locales de la materia regulen los sistemas permanentes de evaluación del ejercicio del cargo de magistrados y jueces, lo que resulta acorde al marco constitucional federal y a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Utilizó como fundamento de sus consideraciones la siguiente tesis jurisprudencial: “PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. CRITERIOS QUE LA SUPREMA CORTE HA ESTABLECIDO SOBRE SU SITUACIÓN, CONFORME A LA INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”

3.5. *Finalmente, la parte actora hace valer que el artículo 66 de la Constitución Política del Estado de Baja California, cuya reforma fue aprobada a través del decreto reclamado, se aparta de lo dispuesto en el artículo 5° de la Carta Magna, al prohibir a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, ejercitar la abogacía, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro.*

Ello resulta infundado, según las autoridades, en virtud de que, como lo refiere la exposición de motivos de la iniciativa del decreto reclamado, a través de la reforma del numeral antes transcrito se pretende fortalecer la calidad e imparcialidad en la impartición de justicia, garantizando de esta manera el principio de independencia judicial.

B) Poder Legislativo del Estado de Baja California.

El Poder Legislativo del Estado de Baja California, al dar contestación a la demanda de controversia constitucional, señaló que es cierto que aprobó reformas a los artículos 7°, 27, 34, 35, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 90, 93, 94 y 109, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, que derivaron en el Decreto número 274, publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha dos de febrero de dos mil siete.

Asimismo, consideró pertinente hacer precisiones en relación con los conceptos de invalidez planteados por la parte actora, mismos que a continuación se correlacionan y sintetizan:

1. Con relación al primer concepto de invalidez, el Poder Legislativo del Estado expresó que dicho concepto resulta inexacto jurídicamente.

Manifestó que la parte actora adujo que se vulneró el trámite legislativo previsto en la Constitución Local, en lo que respecta al anuncio que debe darse al Poder Judicial cuando se trate de reformas que importen asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia de los ramos de la administración de justicia; lo cual —a su juicio— es incorrecto puesto que de la sola lectura de los documentos, que anexan y enlistan en la contestación de demanda, se

puede apreciar que las reformas de que se duele la parte actora, fueron producto del trabajo legislativo conjunto de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado y de Justicia, en donde participaron representantes del Poder Judicial.

En otras palabras, afirmó que el proceso legislativo que originó el decreto combatido se encuentra estrictamente apegado a las normas que sobre la materia establecen la Constitución Local y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, ya que la parte actora sí participó en tal proceso a través de sus representantes legales.

2. Respecto al segundo concepto de invalidez, argumentó que contrario a lo señalado por la parte actora, los trabajos legislativos realizados por las Comisiones Unidas de Reforma del Estado y de Justicia del Congreso del Estado se encuentran plenamente apegados a lo establecido en los artículos 39, 58, 64 y 68 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Lo anterior —manifestó—, toda vez que de acuerdo a tales preceptos la Comisión de Reforma de Estado tiene facultades para emitir el Dictamen que dio origen al decreto impugnado. Además —dice—, resulta irrelevante para la validez de la reforma constitucional impugnada que el dictamen de aprobación lo haya emitido la Comisión de Reforma de Estado, pues el producto final de la modificación constitucional fue aprobado por el Pleno del Congreso del Estado, por lo que las violaciones formales al procedimiento no trascienden en el resultado.

3. Contrario a lo aducido por la parte actora en el tercer concepto de invalidez, el Poder Legislativo Estatal declaró que la reforma constitucional aprobada por el Pleno del Congreso del Estado bajo

Decreto número 274, cumple con todas las exigencias y requisitos que establece el artículo 112 de la Constitución Política del Estado de Baja California.

4. Aún cuando no se atribuye a la Legislatura Estatal los actos que refiere la parte actora en el cuarto concepto de invalidez, el Congreso del Estado consideró que la publicación realizada en el Periódico Oficial del Estado es constitucionalmente válida, dado que la misma cumple cabalmente con lo establecido en los artículos 34, párrafo último, 49, fracción I y 112 de la Constitución Política Local.

5. Consideró como improcedente e infundado el quinto concepto de invalidez, en el que la parte actora reclamó la inconstitucionalidad del penúltimo párrafo del artículo 57 de la Constitución Local, ya que según el Poder Judicial resulta violatorio del derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 123, apartado B), fracción XVI, de la Constitución Federal; así como de las garantías que salvaguardan el principio de no reducción de su remuneración que se contiene en el artículo 116, fracción III, del mismo ordenamiento jurídico.

Con el objetivo de demostrar la afirmación anterior, el Congreso del Estado explicó que la reforma constitucional no vulnera el derecho a la seguridad social ni la garantía de irreductibilidad de remuneración de los magistrados, debido a que éstos no deben ser considerados como trabajadores del estado, sino como titulares de los poderes judiciales de los estados que carecen de ciertos derechos laborales.

6. La autoridad demandada concluyó que el sexto concepto de invalidez hecho valer por el actor es infundado, toda vez que el párrafo segundo del artículo 58 de la Constitución Local, mediante el cual se faculta al Congreso del Estado para resolver soberana y discrecionalmente los nombramientos, ratificación o no ratificación y

remoción de los magistrados y declarar que esas decisiones tienen el carácter de definitivas e inatacables, resulta coherente con los artículos 110, 111 y 116, fracción III, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal

Lo anterior —a su juicio—, ya que la norma suprema federal otorga facultades soberanas a los Congresos Locales para determinar si sus resoluciones en materia de nombramiento, ratificación o no ratificación y remoción de los magistrados del Poder Judicial gozan del carácter de definitivas e inatacables respecto a recursos ordinarios o extraordinarios estatales.

7. En cuanto al séptimo concepto de invalidez, el Poder Legislativo Estatal estimó que si bien es cierto que el párrafo tercero del artículo 58 de la Constitución Local, en el que se establecen los métodos de valuación permanentes a los magistrados del Poder Judicial, no es el elemento más acabado que el sistema jurídico puede incorporar para mantener en todo momento viva la eficacia del principio de contar con juzgadores honorables y de excelencia, también lo es, que tal norma coadyuva e incide positivamente en ello, entre otros aspectos porque los juzgadores deberán estarse capacitando en forma permanente e ir mejorando sus técnicas para la resolución de conflictos que son sometidos a su competencia, a efecto de que superen las respectivas evaluaciones.

8. Respecto al octavo concepto de invalidez, en el cual el actor expresó de manera concreta que el artículo 58, párrafo séptimo, inciso b), de la Constitución Local, en el que se establece el retiro forzoso de los magistrados cuando cumplan 15 años en el cargo, no puede ser aplicado retroactivamente a los magistrados en funciones y cuyo nombramiento data de una fecha anterior a la entrada en vigor de la reforma, el Congreso Local manifestó lo siguiente:

En primer lugar, a su juicio, la parte actora no esgrimió ninguna consideración de hecho o de derecho en la que desarrolle argumentos tendientes a justificar que la norma combatida entra en conflicto con alguna regla o principio contenido en la Constitución, y en segundo lugar —adujo—, que hasta el momento no se ha actualizado el supuesto normativo que se contiene en la norma combatida, por lo que el examen de su supuesta aplicación retroactiva sólo podrá efectuarse en términos de lo que dispone el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, es decir, una vez que se materialicen los efectos jurídicos del artículo recurrido y con ello se genere agravio susceptible de ser combatido a través de la acción de controversia constitucional.

9. Con relación al noveno concepto de invalidez, en donde el actor se pronuncia en contra de dos fracciones del artículo 63 de la Constitución Local, el Congreso del Estado concluyó que no se vulnera la independencia del Poder Judicial, ya que al limitar a los magistrados para elegir a los Secretarios de Estudio y Cuenta en base a una lista que envía el Consejo de la Judicatura se está implementando un mecanismo de mayor transparencia.

Asimismo, argumentó que el hecho de que el artículo impugnado limite el periodo de mandato del Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, no vulnera la autonomía del Poder Judicial, debido a que el Congreso Local tiene amplias facultades para legislar en materia judicial y, por lo tanto, establecer el periodo de tiempo que considere pertinente, teniendo como apoyo lo previsto en el artículo 97 de la Constitución Federal (dicho artículo señala que cada cuatro años el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación elegirá a su presidente).

10. En el décimo concepto de invalidez, la parte actora impugnó el artículo 64 de la Constitución Local, a lo que la autoridad responde que los actos que genera el Consejo de la Judicatura de ninguna forma pueden ser considerados actos en los que el Congreso del Estado se encuentre inmiscuido, pues gozan de una serie de garantías que propician que sus funciones se ejerzan sin sometimiento a la voluntad de otro poder o servidor público.

11. El Poder Legislativo Estatal consideró que la norma combatida en el décimo primero concepto de invalidez —artículo 65 de la Constitución Local— resulta constitucional, ya que lejos de contradicciones entre su criterio y el sostenido por el actor, lo que ocurre es la coincidencia en cuanto a sus contenidos, pues sostiene que aplicando los métodos hermenéuticos objetivo y subjetivo del precepto impugnado, en ningún caso pretendió que la reforma a tal disposición normativa tuviera como alcance la improcedencia de la vía de amparo.

12. Con relación al décimo segundo concepto de invalidez, en donde la parte actora impugnó el artículo 66 de la Constitución Local por considerarlo contrario a la garantía de libertad de trabajo, al imponer un impedimento a los magistrados o consejeros para ejercer la profesión de abogado dentro del año siguiente a la fecha en que hayan dejado el cargo, el Poder Legislativo estimó que dicha disposición reclamada tiene pleno sustento en el principio constitucional previsto en el segundo párrafo del artículo 101 de la Constitución Federal. Agregó, que el artículo reclamado establece una limitante a la libertad de trabajo, con el objetivo de garantizar entre otros los principios de imparcialidad, objetividad e independencia de los órganos que integren el Poder Judicial del Estado.

13. Respecto al décimo tercero concepto de invalidez, el Congreso del Estado argumentó que el artículo 90 de la Constitución Local no puede afectar derechos adquiridos, porque el derecho a participar en el programa de estímulos económicos no existía a favor de los magistrados al momento de entrar en vigor la norma combatida.

14. Por último, con el objetivo de dar contestación al décimo cuarto concepto de invalidez, en el que la parte actora estimó que no existe fundamentación y motivación reforzada para la inclusión del último párrafo del artículo 93 de la Constitución Local, el Poder Legislativo Estatal, en atención al principio de economía procesal, solicitó que se entiendan por reproducidas las consideraciones de hecho y de derecho que se contienen en la contestación del sexto concepto de invalidez, en cuanto al contenido de la norma impugnada, y en relación a la fundamentación y motivación de dicho precepto, los razonamientos lógico jurídicos desarrollados en la contestación del concepto de invalidez anterior a éste.

SEXTO. Opinión del Procurador General de la República. El Procurador General de la República, en oficio PGR/615/2007, presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el dos de agosto de dos mil siete, manifestó en síntesis lo siguiente:

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, incisos h) e i), de la Constitución Federal, señaló que se actualiza la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver el presente asunto.

2. En términos de los artículos 57 y 65 de la Constitución Política del Estado de Baja California, expresó que el magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado tiene legitimación procesal

activa para promover en nombre del Poder Judicial de dicha entidad la controversia constitucional.

3. *Manifestó que la demanda fue presentada oportunamente, de acuerdo a lo establecido en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Federal.*

4. *Explicó que el Gobernador y el Secretario General de Gobierno de Baja California señalaron como causal de improcedencia la prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el numeral 22, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y I del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que —según las autoridades— el demandante omitió pronunciar conceptos de invalidez y argumentos tendientes a combatir la reforma a los artículos 7°, 8°, 27, 34, 35, 55, 59, 60, 61, 62, 94 y 109 de la Constitución de Baja California, aprobada a través del Decreto número 274 recurrido.*

Sin embargo, en su opinión, dicha causal de improcedencia es infundada, en virtud de que aunque el actor no realizó manifestaciones directas para atacar los artículos aludidos, impugnó en su totalidad el referido decreto, por lo que no procede el sobreseimiento del presente juicio respecto a dichos numerales.

5. *En relación a los conceptos de invalidez expuestos por la parte actora, el Procurador General de la República, por cuestión de método, procedió a su análisis de la siguiente manera:*

5.1. *Estimó como infundados los argumentos que versan sobre la presunta violación al proceso legislativo que se actualizó con la emisión del Decreto número 274, y la consecuente vulneración a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.*

En primer lugar, manifestó que el decreto impugnado cumplió con todos los requisitos establecidos por la Constitución Local para su debida adición o reforma.

Posteriormente, señaló que resultan incorrectas las consideraciones de la parte actora, en el sentido de que no se le informó al Poder Judicial del Estado de Baja California que se había agotado el proceso de reforma constitucional, ya que además de que sus representantes participaron en la discusión y elaboración del Dictamen número 3 que emitió la Comisión de la Reforma del Estado, dicho dictamen —una vez aprobado por el Pleno de la cámara— se le notificó al Presidente del Tribunal Superior de Justicia por oficio del ocho de septiembre de dos mil seis.

Asimismo, el Procurador consideró que de conformidad con las formalidades del procedimiento de reforma constitucional establecidas en el artículo 112 de la Constitución Local, el Poder Legislativo lejos de remitir al Gobernador la reforma en cita sin la aprobación de los cabildos del estado, esperó a realizar los cómputos necesarios y a ordenar la publicación del decreto que se impugna. En ese sentido, expresó que el Congreso cumplió con todos los requisitos correspondientes impuestos en su norma superior y que el Gobernador no estaba obligado a hacer uso de su derecho de veto (facultad potestativa y no obligatoria del Ejecutivo).

Por último —dice—, el Decreto número 274 es válido aunque no se haya agregado textualmente, al momento de promulgarlo, la leyenda prevista en el artículo 70 de la Constitución Federal (“El Congreso de Baja California decreta”), toda vez que en ninguna ley estatal ni en la Constitución Local se establece la obligación del Gobernador de agregar tal leyenda.

5.2. Respecto a la reforma al penúltimo párrafo del artículo 57 de la Constitución de Baja California, en la que la parte actora estimó que se violaron en su perjuicio los artículos 14, primer párrafo, 116, fracción III, y 123, apartado B), fracción XIV, de la Constitución Federal, el Procurador calificó de infundados los argumentos vertidos.

Lo anterior, a su juicio, ya que los magistrados, jueces y consejeros de la judicatura, contrario a lo señalado en la demanda inicial, no son trabajadores del Poder Judicial de Baja California, sino que tienen el carácter de depositarios de uno de los tres poderes de la entidad —Poder Judicial—, por lo que no se transgrede el artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución Federal, al no tener dichos funcionarios judiciales derecho a la seguridad social.

Citó en apoyo, la tesis de rubro: “PRIMA DE ANTIGÜEDAD. LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. NO TIENEN DERECHO A RECIBIR LA QUE PREVÉ LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO. MUNICIPIOS E INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS”.

Del mismo modo, expresó que no se viola la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, en virtud de que la norma impugnada no establece reducción alguna al salario de los magistrados, jueces y consejeros, al tener a su favor la tutela de la irreductibilidad del salario. Para sustentar su argumento, citó la tesis con rubro: “PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

En cuanto a las supuestas violaciones al principio de irretroactividad, el Procurador manifestó que en el presente caso no

existe violación a los derechos adquiridos de la parte actora, toda vez que los actuales integrantes del Tribunal Superior de Justicia del Estado no son reconocidos como trabajadores de confianza al servicio del estado y, por lo tanto, no se les afecta su haber jurídico.

En otras palabras —aduce—, tras las reformas a la Ley de Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, los magistrados, jueces y consejeros no son considerados como trabajadores de confianza; en consecuencia, todas aquellas prestaciones inherentes a los trabajadores del estado no pueden ser reclamadas por ellos como derechos que entraron a su esfera jurídica.

De igual manera, el Procurador manifestó que a la luz de la teoría de los componentes de la norma, el dispositivo legal reclamado no violenta el artículo 14 constitucional, porque tal disposición no está afectando supuestos o consecuencias jurídicas de las normas, sino únicamente está adecuando la norma a la realidad jurídica imperante en el estado.

5.3. *La parte actora manifestó en su demanda que los párrafos segundo, tercero y séptimo, inciso b), del artículo 58 y el último párrafo del artículo 93, ambos de la Constitución de Baja California, transgreden los artículos 16, 17, 107 y 116, fracción III, de la Constitución Federal. En ese sentido, el Procurador General de la República concluyó lo siguiente:*

5.3.1. *Calificó de infundado el argumento del actor, por medio del cual consideró como inconstitucional el segundo párrafo del artículo 58 de la Constitución de Baja California. Dicho numeral —según el demandante— establece que el Congreso local está facultado para resolver soberana y discrecionalmente sobre los nombramientos,*

ratificación o no ratificación y remoción de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Sobre el particular, el Procurador expresó que no le asiste la razón al actor, toda vez que el artículo 116, segundo párrafo, de la Constitución Federal, permite que el legislador local designe al órgano encargado para nombrar o remover libremente a los magistrados de los poderes judiciales estatales. Entonces —señaló—, en el caso en concreto, dicha atribución fue asignada expresamente al Congreso de la entidad en la Constitución Local, por lo que no se vulnera garantía alguna.

5.3.2. *Por lo que se refiere a las consideraciones de la parte actora, en el sentido de que son contrarias a la Constitución las decisiones que tome la Legislatura Local sobre los nombramientos, ratificación o no ratificación y remoción de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, debido a que tales resoluciones tienen el carácter de definitivas e inatacables y no procede juicio alguno para recurrirlas, el Procurador manifestó que no se vulnera ninguna disposición constitucional.*

Lo anterior —dice—, debido a que de una interpretación sistemática de los artículos 109, 111, 116 y 124 de la Constitución Federal, se desprende que el Congreso del Estado puede legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido para la Federación o se encuentre prohibido. Por lo tanto, al no existir negativa alguna para que el legislador local disponga que sus resoluciones, tratándose de nombramientos, ratificaciones, no ratificaciones y remociones de los magistrados que conforman el Poder Judicial, sean inatacables, resulta que la norma impugnada que les confiere dicho estatus no es inconstitucional.

5.3.3. *De igual manera, resulta infundado el argumento en donde el demandante aduce que se viola el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, toda vez que el artículo 58 de la Constitución Local no establece el principio de inamovilidad de los magistrados ratificados.*

En efecto, el Procurador señaló que el precepto impugnado sí cumple con los requisitos exigidos por la Constitución Federal, pues de su análisis se deriva que tal numeral contempla un procedimiento de responsabilidad previamente establecido en la Constitución y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad, que asegura el respeto al principio de inamovilidad.

5.3.4. *Además, consideró como infundado el argumento del actor, en el sentido de que con la emisión de los párrafos impugnados del artículo 58 de la Constitución Estatal, la Legislatura Local invadió facultades conferidas al Congreso de la Unión, al establecer nuevas causales de improcedencia para el juicio de amparo.*

A mayor abundamiento, el Procurador afirmó que, contrario a lo aducido por la parte actora, el Congreso del Estado sí tiene facultades para establecer aquellas decisiones que en ejercicio de su competencia son inatacables. Como fundamento de su opinión, citó el artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo, el cual señala que el juicio de garantías es improcedente cuando se interponga en contra de resoluciones o declaraciones de las legislaturas de los estados o de sus respectivas comisiones o diputaciones permanentes en la elección, suspensión o remoción de funcionarios, siempre y cuando las constituciones confieran la facultad de resolver tales asuntos soberana y discrecionalmente.

Añadió, que el hecho de que el Congreso del Estado haya instaurado como facultad discrecional y soberana las decisiones sobre nombramientos, ratificaciones o no ratificaciones y remociones de los magistrados del Poder Judicial, no implica que se vulnere el medio de control constitucional ni que se haya emitido una nueva causal de improcedencia del juicio de amparo, pues tal causal ya se encuentra prevista en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal. Sírvase de apoyo, según el Procurador, la tesis aislada de rubro: “COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN EL PROCEDIMIENTO PARA LA DESIGNACIÓN O RATIFICACIÓN DE SU PRESIDENTE, EL SENADO DE LA REPÚBLICA EMITE ACTOS SOBERANOS, A LOS QUE RESULTA APLICABLE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO”.

5.3.5. *Respecto a la violación aducida por la parte actora del artículo 93 de la Constitución Local, el Procurador consideró como infundado el argumento, ya que a pesar de que las resoluciones que emita el Congreso local sean definitivas e inatacables, dicha situación encuentra fundamento en la facultad soberana y delegada otorgada por la Constitución Federal.*

5.3.6. *En la demanda inicial, el Poder Judicial de Baja California señaló que el reformado párrafo tercero del artículo 58 de la Constitución Local, vulnera la independencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado y el derecho de la sociedad de contar con magistrados libres de presión en su actuar, toda vez que pretende imponer una evaluación permanente de los actuales magistrados del Tribunal Superior del Estado, transgrediendo así la garantía de inamovilidad.*

Al respecto, el Procurador manifestó que el párrafo impugnado únicamente plantea sistemas permanentes de evaluación de los magistrados y jueces, con objeto de garantizar que quienes ocupen esos cargos, cumplan continua y permanentemente los requisitos y principios previstos en la Constitución Local. Por lo tanto —concluyó—, la norma recurrida en ningún momento establece como causa o motivo de remoción del funcionario judicial, la no aprobación de los sistemas de evaluación mencionados (a menos que se actualice alguno de los supuestos de remoción establecidos en ley), por lo que en nada se afecta el principio de inamovilidad.

5.3.7. *El Procurador General estimó como fundado el argumento de que el artículo 58, inciso b), séptimo párrafo, de la Constitución Local es inconstitucional, toda vez que tal disposición establece que serán removidos los magistrados al cumplir 15 años en su encargo.*

En ese sentido, expresó que el hecho de que en el párrafo impugnado se limite la duración de los magistrados en sus funciones, una vez que éstos ya alcanzaron su ratificación y obtuvieron inamovilidad en el puesto, transgrede el principio de estabilidad de la carrera judicial y el principio de inamovilidad previsto en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal.

5.4. *Sobre la presunta inconstitucionalidad de las fracciones IV, VI y VII del artículo 63 de la Constitución de Baja California, por violaciones a los artículos 16, 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal, el Procurador General de la República consideró lo siguiente:*

5.4.1. *Conforme a lo señalado por el actor, en el sentido de que la fracción IV del artículo 63 de la Constitución Local viola la autonomía del Poder Judicial, estimó como infundado el argumento, debido a que el hecho de que los Secretarios de Estudio y Cuenta ya*

no puedan ser elegidos directamente por los titulares de los órganos jurisdiccionales, sino sólo a través de la lista que emita el Consejo de la Judicatura estatal, en nada quebranta la autonomía del Poder Judicial. En primer lugar, el Procurador señaló que el objetivo de la reforma es que quienes apoyen las funciones judiciales, no sean contratados por amistad y compadrazgo; y en segundo lugar, expresó que el encargado de emitir la lista es un órgano que forma parte del Poder Judicial de la entidad, de ahí que no existe vulneración a la autonomía del tribunal estatal.

Agregó, que el mismo artículo tampoco es inconstitucional, al haber eliminado la facultad que tenía el Pleno del Tribunal Superior de Justicia para conocer de los juicios de responsabilidad que se pudieran seguir en contra de los funcionarios públicos con fuero. Ello es así —aduce—, debido a que en la Constitución Federal no existe alguna disposición que le impida a la Legislatura Estatal retirarle la facultad al Poder Judicial Local para conocer de los juicios mencionados y asignársela a otro órgano.

5.4.2. *De igual forma, estimó como infundado la consideración de la parte actora, en la que declaró que la fracción VI del artículo 63 de la Constitución viola los principios constitucionales inherentes al Poder Judicial, ya que establece que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia durará en su encargo 3 años y podrá ser reelecto por otro periodo igual.*

Según el Procurador, el Congreso local tiene amplias facultades para legislar en los ramos que sean de su competencia, por lo que son constitucionales las modificaciones que se realicen a las normas que atañen al Poder Judicial. Agregó, que la reforma es irrelevante, toda vez que el cambio de 1 a 3 años no afecta en nada a la organización y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia, sino por el contrario,

fortalece y otorga estabilidad al funcionario que este al frente del citado tribunal.

5.4.3. *Asimismo, el Procurador consideró válida la fracción VII del artículo 63 de la Constitución Local, toda vez que aunque la reforma suprimió la facultad del Tribunal Superior de Justicia de conocer los recursos administrativos de queja, de las visitas de inspección y del recurso de revisión de las inconformidades de jueces, secretarios, actuarios y de cualquier otro trabajador del Poder Judicial, no se les niega a dichos funcionarios el acceso a la justicia imparcial, pronta y expedita.*

Lo anterior, ya que si bien no se establece recurso o medio de impugnación para las quejas e inconformidades antes mencionadas, aquellos servidores que sean sancionados pueden recurrir en todo momento al juicio de garantías, por lo que no se viola el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal.

5.5. *El Procurador estimó como fundado el argumento, en virtud del cual la parte actora demandó la inconstitucionalidad de los artículos 64, párrafo quinto y 65, párrafo tercero, de la Constitución Local, por violación a los artículos 16 y 116 de la Constitución Federal.*

A su juicio, la reforma es inconstitucional, ya que al reducir la integración del Consejo de la Judicatura estatal —de siete a cinco consejeros— y modificar la forma en que van a ser designados los consejeros (cuatro puestos serán elegidos por el Congreso del Estado), se rompe el equilibrio que debe existir en tales designaciones y se vulnera el principio de autonomía e independencia judicial, el cual se encuentra inmerso en el principio de división de poderes. Citó en apoyo, la tesis de rubro: “PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA

VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS”.

5.6. Respecto a la presunta inconstitucionalidad del artículo 65, párrafo octavo, de la Constitución de Baja California, el Procurador manifestó que no se violan los artículo 16 y 116 de la Constitución Federal, toda vez que del hecho de que las resoluciones administrativas que emita el Consejo de la Judicatura sean definitivas e inatacables, no se deriva la existencia de una prohibición al personal judicial para que se inconformen a través del juicio de amparo.

5.7. Sobre la alegada violación a los artículos 5° y 16 de la Constitución Federal, por parte del artículo 66, párrafo cuarto, de la Constitución Local, el Procurador señaló que el límite de ejercicio de la profesión a ex funcionarios judiciales, impuesto en la referida norma impugnada, no rompe con la garantía de libertad de trabajo.

Lo anterior —dice—, pues la norma recurrida no prohíbe que se dediquen a otras actividades laborales, sino que únicamente establece un plazo en el cual ciertos ex funcionarios judiciales no podrán ejercer como abogados ante el Poder Judicial, con la finalidad de evitar posibles conflictos de intereses.

5.8. Por último, concluyó que el artículo 90, último párrafo, de la Constitución de Baja California es inconstitucional, ya que establece límites a la forma y procedimientos de cómo el Poder Judicial local puede gastar sus recursos financieros, como es el caso de señalar que ciertos recursos deberán destinarse exclusivamente al mejoramiento de la impartición de justicia o el otorgamiento de estímulos a ciertos funcionarios del personal jurisdiccional, vulnerando la autonomía presupuestaria del actor.

SÉPTIMO. Audiencia pública y alegatos. El dos de agosto de dos mil siete, agotado el trámite respectivo, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de ese cuerpo legal, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se tuvieron por presentados sus alegatos y por formulada la opinión del Procurador General de la República.

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal de la República; y, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior, toda vez que se plantea un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California.

SEGUNDO. Oportunidad. Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente.

En principio, resulta conveniente precisar que el poder actor impugnó el Decreto número 274, publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha dos de febrero de dos mil siete, mediante el que se aprobaron reformas a los artículos 7º, 8º, 27, 34, 35, 55, 57, 58, 59, 60,

61, 62, 63, 64, 65, 66, 90, 93, 94 y 109, todos de la de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Tratándose de la impugnación de normas generales, la Ley Reglamentaria de la materia en su artículo 21, fracción II, establece que el plazo para la interposición de la demanda de controversia constitucional será 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 misma.

En el caso concreto, la norma de carácter general cuya invalidez se pretende apareció publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California de fecha viernes **dos de febrero** de dos mil siete. En tales condiciones, el plazo de treinta días antes referido inició el **día martes seis** del mismo mes y año, y concluyó el martes **veinte de marzo** de ese año, habiéndose descontado los días tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de febrero, y tres, cuatro, diez, once, diecisiete y dieciocho de marzo, por ser sábados y domingos, respectivamente. Asimismo, se descuentan los días cinco de febrero y diecinueve de marzo del referido año, por ser inhábiles, por disposición de la Ley Federal del Trabajo y del Acuerdo 2/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En consecuencia, dado que en autos consta que la demanda de la presente controversia constitucional fue depositada por el poder actor el **veinte de marzo** de dos mil siete en la Oficina de Correos del Municipio de Mexicali, Baja California, del Servicio Postal Mexicano, mediante pieza certificada con acuse de recibo, número SPM04210010001126, como se aprecia en la foja 162 del cuaderno principal, entonces, la presentación de la demanda resulta oportuna².

² Cabe mencionar que el artículo 8º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan

TERCERO. Legitimación de las partes. A continuación se procede a analizar la legitimación de las partes.

Legitimación activa. Por el poder actor comparece Jaime Rico Jiménez, en su carácter de Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California, quien acredita su cargo con copia certificada de las actas de número 1,069 y 1,070 correspondientes a las sesiones del Pleno celebradas el seis de noviembre de dos mil seis, en las que se advierte que fue electo como Presidente del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California por el período constitucional vigente (fojas 71 y 72 del cuaderno principal). Tal funcionario está facultado para acudir en representación del poder actor, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 57 de la Constitución Política del Estado de Baja California, que establece que la representación jurídica del Poder Judicial de la entidad está a cargo

dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. Incluso, el artículo referido fue interpretado por el Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia P./J.17/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XV, abril de 2002, página 898, que dice: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). El artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de la residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán presentar sus promociones en las oficinas de correos del lugar de su residencia, mediante pieza certificada con acuse de recibo y que para que éstas se tengan por presentadas en tiempo se requiere: a) que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; b) que el depósito se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) que el depósito se realice dentro de los plazos legales. Ahora bien, del análisis de precepto mencionado, se concluye que tiene por objeto cumplir con el principio de seguridad jurídica de que debe estar revestido todo procedimiento judicial, de manera que quede constancia fehaciente, tanto de la fecha en que se hizo el depósito correspondiente como de aquella en que fue recibida por su destinatario; y por finalidad que las partes tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquellas cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede este tribunal, para que no tengan que desplazarse desde el lugar de su residencia hasta esta ciudad a presentar sus promociones, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia". De igual forma, se precisa que es en la ciudad de Mexicali, Baja California, donde residen los poderes del Estado, de acuerdo con el artículo 96 de la Constitución Política de la Entidad.

del Presidente del Tribunal Superior de Justicia estatal³.

Asimismo, el Poder Judicial del Estado de Baja California cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con el inciso h) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.

Legitimación pasiva. Antes de analizar la legitimación pasiva de las autoridades que concurrieron como demandadas en este asunto, es menester conocer si además de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California, pueden figurar como demandados los municipios que integran esa entidad federativa, a saber, Mexicali, Tijuana, Tecate, Playas de Rosarito y Ensenada.

Para tal efecto, debe precisarse que el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, dispone:

“ARTÍCULO 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I...

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

...”

Se advierte claramente que tienen la calidad de demandados en las controversias constitucionales contra normas generales, los entes que las hubiesen expedido y promulgado, ya que intervinieron en diferentes etapas del proceso legislativo con que culminó, aunado a que para la validez de la norma general indefectiblemente se requiere tanto de su aprobación como de su promulgación.

³ “Artículo 57. El Poder Judicial del Estado se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, Tribunal de Justicia Electoral, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados de Paz y Jurados (...) **La representación del Poder Judicial estará a cargo del Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado**, el cual se elegirá y desempeñará sus funciones de acuerdo a lo que señale la Ley (...).”

Estas ideas justifican que en las controversias constitucionales contra normas generales sea indispensable que concurren al juicio las autoridades que las aprobaron y promulgaron, como se advierte de la exposición de motivos y el dictamen de la Cámara de Origen (Diputados) de la ley reglamentaria de la materia, relacionados con los artículos 10, fracción II, y 61, fracción II⁴, que dicen:

“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

México, D.F., a 6 de Abril de 1995.

INICIATIVA DEL EJECUTIVO.

...

En el proyecto de ley que se pone a consideración de esta Cámara se precisan también los requisitos que deben contener los escritos de demanda y contestación. Esta previsión tiene como propósito que las partes encaminen adecuadamente sus escritos iniciales a efecto de estar en posibilidad de llegar a constituir de inmediato la materia de la controversia correspondiente. Aun cuando respecto de este tipo de asuntos pudiera parecer excesivo exigir este tipo de requisitos formales en procesos de carácter constitucional, a la larga resulta más conveniente preverlos para lograr una adecuada tramitación y resolución de los juicios.

...

Una vez que el ministro instructor reciba el escrito, deberá solicitar a las autoridades legislativas y ejecutivas que hubieren emitido o promulgado la norma impugnada, para que en un plazo de quince días rindan un informe en que sostengan la validez de esas normas...”

De lo expuesto bien puede verse que tratándose de controversias constitucionales contra disposiciones generales es básico llamar como autoridades demandadas a las que las emitieron y promulgaron, no sólo con el único fin de sostener su validez o hacer la defensa de su constitucionalidad, sino **‘para lograr una adecuada tramitación y resolución’** en esos juicios, de ahí que se justifica que todos los órganos que participaron en el proceso legislativo concurren al juicio, en

⁴ “ARTÍCULO 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

I...

II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas...”

el entendido de que solamente podrán hacerlo los originarios, mas no los que sean subordinados o derivados, según se desprende de la siguiente jurisprudencia:

“LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS. Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.", para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.”⁵

Ahora, los artículos 34 -en la parte conducente- y 112 de la Constitución Política del Estado de Baja California, disponen:

“ARTÍCULO 34...

El Gobernador del Estado no podrá hacer observaciones sobre los decretos que manden abrir o cerrar sesiones del Congreso, los emitidos por éste cuando actúe en funciones de Jurado de Sentencia y las reformas constitucionales

⁵ Jurisprudencia P./J. 84/2000, publicada en la página 967 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, agosto de 2000.

aprobadas en los términos del artículo 112 de esta Constitución.”

“**ARTÍCULO 112.** Esta Constitución sólo podrá adicionarse o reformarse con los siguientes requisitos: cuando la iniciativa de adición o reforma **haya sido aprobada** por acuerdo de las dos tercias partes del número total de diputados, **se enviará ésta a los Ayuntamientos**, con copia de las actas de los debates que hubiere provocado; y si el cómputo efectuado por la Cámara, **de los votos de los Ayuntamientos**, demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de esta Constitución.

Si transcurriere un mes después de que se compruebe que ha sido recibido el proyecto de que se trata, sin que los Ayuntamientos remitieran al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma.

Las reformas o adiciones efectuadas a esta Constitución, **aprobadas de conformidad al procedimiento señalado**, podrán ser sometidas a Referéndum, de conformidad a las disposiciones que la Ley establezca.

Las adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso del Estado, mediante Dictamen, referente a la afectación del texto de ésta, y a la parte de su cuerpo en que deba de incorporarse, aprobado por mayoría calificada, produciendo una declaratoria de reforma o adición constitucional, que deberá promulgarse sin necesidad de ningún otro trámite.”

Las reformas constitucionales aprobadas bajo el procedimiento previsto en el artículo 112 serán parte de la misma, y para tal efecto se requiere, entre otros requisitos, de la votación mayoritaria de los Ayuntamientos que conforman la entidad federativa, por lo que puede concluirse que para la validez de reformas o adiciones es necesaria la participación de los Municipios y, por ende, forman parte de la emisión de la norma general, que hace patente que tengan la calidad de parte demandada en las controversias constitucionales, lo cual se corrobora porque los Ayuntamientos son órganos originarios diferenciados del Congreso Local en el procedimiento especial de que se trata.

Por estos motivos, es correcto tener como entes demandados y con legitimación pasiva al Congreso y Gobernador Local, así como a los Municipios integrantes de Baja California.

Además, por el Poder Legislativo del Estado comparecen los diputados Manuel Pons Agúndiz y Elías López Mendoza, quienes respectivamente se ostentan como Presidente y Secretario de la Mesa Directiva de la Décima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Baja California. Esa titularidad la acreditan con las copias certificadas de las actas de sesión previa y de instalación de fecha treinta y uno de marzo y primero de abril de dos mil siete, en las que se advierte que los legisladores mencionados fueron electos para ocupar los cargos mencionados para el Segundo Período Ordinario de Sesiones correspondiente al tercer año de ejercicio de la Décima Octava Legislatura del Estado de Baja California⁶.

De conformidad con el artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California⁷, el Presidente y el Secretario de la Mesa Directiva del Congreso tienen la representación legal del mismo ante todo género de autoridades, entre las que, por supuesto, se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, los aludidos diputados cuentan con legitimación pasiva para acudir a la presente controversia constitucional.

Por su parte, Bernardo H. Martínez Aguirre, en su carácter de Secretario General de Gobierno del Estado compareció a la controversia en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, y por su propio derecho (fue señalado como demandado por el poder actor).

⁶ Fojas 519, 521, 522, 523 y 524 del cuaderno de pruebas presentadas por el Presidente y el Secretario de la Mesa Directiva de la Décima Octava Legislatura del Estado de Baja California.

⁷ Artículo 38. Al órgano de Dirección, denominado Mesa Directiva, le corresponde la conducción del Congreso, que es ejercida por su **Presidente** y **Secretario** quienes **tendrán la representación legal del Congreso ante todo género de autoridades.**

El funcionario acreditó el carácter de Secretario General de Gobierno mediante la copia certificada de su nombramiento (foja 279 del cuaderno principal). El mismo documento empleó para acreditar la representación del Poder Ejecutivo.

De conformidad con el artículo 50 de la Constitución Política del Estado de Baja California, el Secretario de Gobierno del Estado es el encargado del despacho de los negocios del Poder Ejecutivo⁸. Por otro lado, el artículo 19, fracción XXIV, de la Ley de la Administración Pública del Estado de Baja California, establece que corresponde al Secretario de Gobierno representar jurídicamente al poder Ejecutivo en todo tipo de juicios⁹.

En consecuencia, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el Secretario de Gobierno del Estado de Baja California cuenta con legitimación para acudir a la presente controversia en el doble carácter con el que se ostenta.

Por último, los Ayuntamientos de Mexicali, Tecate, Ensenada y Playas de Rosarito no acudieron a la presente controversia constitucional; solamente lo hizo el Ayuntamiento de Tijuana, a través de Ramón Castorena Morales en su calidad de síndico procurador, lo cual acredita con la certificación del acta 67¹⁰ derivada de la sesión del veintiuno de mayo de dos mil siete, en la que asume ese carácter ante la ausencia temporal del síndico procurador propietario. En tal virtud, si en términos del artículo 8º, fracción I, de la Ley del Régimen Municipal

⁸ Artículo 50. Para el despacho de los negocios del Poder Ejecutivo habrá un funcionario que se denominará Secretario de Gobierno.

⁹ Artículo 19. A la Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: (...) XXIV. Asistir jurídicamente al Poder Ejecutivo en todos los juicios o negocios en que intervenga como parte que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico;

¹⁰ Foja 370 de la controversia constitucional.

para el Estado de Baja California¹¹, tiene la representación jurídica del ayuntamiento, es indudable que tiene legitimación para actuar en el presente asunto.

CUARTO. Causas de improcedencia. Procede examinar ahora las causas de improcedencia que aleguen las partes o que de oficio advierta este Alto Tribunal.

De manera coincidente, el Secretario General de Gobierno y el Gobernador, ambos del Estado de Baja California, expresaron que se actualiza lo previsto en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, de la Constitución Federal, en relación con el diverso numeral 22, fracción VII, del propio ordenamiento legal, ante la ausencia de conceptos de validez, respecto de las reformas a los artículos 7°, 8°, 27, 34, 35, 55, 59, 60, 61, 62, 94 y 109 de la Constitución Local.

Ambas autoridades estiman que del análisis íntegro de la demanda, se advierte que el poder actor omitió hacer valer conceptos de invalidez respecto de las reformas sufridas por los artículos mencionados, y que en tales condiciones, debe declararse el sobreseimiento con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la Ley de la materia, ya que sin esos argumentos es imposible analizar la constitucionalidad de las normas aludidas.

Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que resulta **infundado** el argumento anterior, toda vez que el poder actor viene impugnando en su totalidad el Decreto 274 emitido por el Congreso del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dos de febrero de dos mil siete.

¹¹ Artículo 8°. Del Síndico Procurador. El Síndico Procurador tendrá a su cargo la función de contraloría interna y la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, ostentando en todo caso, las siguientes atribuciones: I. Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales y en las negociaciones relativas a la hacienda municipal pudiendo nombrar apoderado legal, con arreglo a las facultades específicas que el Ayuntamiento le delegue.

Mediante el mencionado Decreto se reformaron los artículos 7°, 8°, 27, 34, 35, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 90, 93, 94 y 109, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, y en la demanda correspondiente se esgrimen, por un lado, conceptos de invalidez dirigidos a hacer valer violaciones formales (del proceso legislativo) y, por otro lado, conceptos de invalidez de fondo, es decir, dirigidos a impugnar la constitucionalidad de algunos de los preceptos reformados.

En tales condiciones, no resulta jurídicamente posible declarar fundada la causal de improcedencia invocada por los poderes demandados, aun cuando no se hayan planteado argumentos de constitucionalidad en contra de todos y cada uno de los artículos contenidos en el Decreto impugnado. Lo anterior, porque la demanda de controversia constitucional en casos como el que nos ocupa, debe considerarse como un todo, dado que se dirige a impugnar un procedimiento legislativo que constituye una unidad indisoluble¹².

Además, el poder actor impugna el procedimiento de reforma a la Constitución Local, lo que de resultar fundado afectaría la totalidad

¹² Así lo ha señalado este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de Jurisprudencia P./J. 129/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIV, octubre de 2001, página 804, que dice: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL. Si se toma en consideración, por un lado, que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no es posible jurídicamente impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general, y por otro, que tratándose de controversias constitucionales, el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que la impugnación de actos en esa vía puede llevarse a cabo dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación del acto que se reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de éste; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de él, resulta inconcuso que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente puede realizarse a partir de que es publicada la norma general emanada de dicho procedimiento, porque es en ese momento cuando los mencionados actos adquieren definitividad". Recurso de reclamación 209/2001, deducido de la controversia constitucional 28/2001. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. 11 de octubre de 2001. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

del Decreto controvertido, incluyendo los numerales por lo que no se plantearon conceptos de impugnación por vicios específicos, pues los actos del proceso legislativo constituyen un acto complejo y, por ende, no pueden quedar subsistentes o insubsistentes aisladamente, sino que la declaración de inconstitucionalidad de las normas afecta a todos ellos y a los numerales que por virtud de ese proceso fueron reformados, independientemente de que se les haya atribuido o no vicios de fondo.

No existiendo otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento que hagan valer las partes, o que este Alto Tribunal advierta de oficio, procede realizar el estudio de los conceptos de invalidez planteados por el poder actor, precisando previamente la cuestión efectivamente planteada.

QUINTO. Determinación de la cuestión efectivamente planteada. De conformidad con el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹³, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, examinará en su conjunto los razonamientos de las partes y podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados. El propio Tribunal Pleno ha considerado que, partiendo de la suplencia de la queja deficiente, procede el examen de la demanda de controversia constitucional a efecto de detectar posibles errores y así resolver la cuestión efectivamente planteada¹⁴.

¹³ “Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada”.

¹⁴ Así lo ha sostenido este Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia P./J. 79/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo VIII, diciembre de 1998, página 824, que dice: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN. La amplia suplencia de la queja deficiente que se contempla en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autoriza a la Suprema Corte a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierta, no sólo de los preceptos legales

En el caso concreto, el poder actor impugna el Decreto 274 emitido por el Congreso del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Estado, de dos de febrero de dos mil siete, mediante el cual se reformaron los artículos 7º, 8º, 27, 34, 35, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 90, 93, 94 y 109, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Como se estableció en el considerando anterior, de la lectura integral de la demanda se advierte que se formulan conceptos de invalidez relacionados con el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto controvertido y, además, se propone la inconstitucionalidad, por vicios propios, específicamente de diversos preceptos reformados de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, como se advierte de la siguiente transcripción:

“Como es de notarse en el capítulo correspondiente a los actos cuya invalidez se demanda, ciertamente en forma genérica se impugna la creación, promulgación, autorización y publicación del Decreto número 274 cuyo único punto resolutivo aprobó reformas a los artículos 7º, 8º, 27, 34, 35, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 90, 93, 94 y 109, todos de la Constitución del Estado de Baja California. Pero específicamente este Poder Actor únicamente hará valer conceptos de invalidez en relación a la enmienda de los artículos 57 (penúltimo párrafo), 58 (párrafo segundo, tercero y párrafo séptimo inciso b), 63 (fracciones IV y VI por su incorporación y la supresión de las fracciones IV y VII), 64 (párrafo quinto), 65 (párrafo octavo), 66 (párrafo cuarto), 90 (párrafo tercero) y 93 (último párrafo), por considerarse que estas disposiciones resultan contrarias al orden constitucional”¹⁵.

invocados, sino también de algunos datos que puedan desprenderse de la misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, en virtud de que, por la propia naturaleza de esta acción constitucional, se pretende que la Suprema Corte de Justicia pueda examinar la constitucionalidad de los actos impugnados superando, en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan”. Controversia Constitucional 2/98. Roberto Pedro Martínez Ortiz, en su carácter de Procurador General de Justicia y representante legal del Gobierno del Estado de Oaxaca, contra el Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, el Presidente y el Secretario Municipal de dicho Ayuntamiento. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

¹⁵ Foja 22 del cuaderno principal.

En tales condiciones, la materia de análisis en la presente controversia constitucional, por una parte, se constriñe a estudiar, por vicios de forma, el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 274 emitido por el Congreso del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dos de febrero de dos mil siete; y por otra, por vicios propios o de fondo, específicamente los artículos 57, párrafo noveno (o penúltimo); 58, párrafos segundo, tercero y séptimo, inciso b); 63, fracciones IV y VI y la supresión de las fracciones IV y VII; 64, párrafo quinto; 65, párrafo octavo; 66, párrafo cuarto; 90, párrafo tercero y 93, último párrafo, de la Constitución de la Entidad Federativa señalada.

SEXTO. Análisis de los conceptos de invalidez relativos a las violaciones formales. En este apartado se analizan los primeros cuatro conceptos de invalidez, en tanto que tal estudio debe privilegiarse sobre el de los relativos al fondo¹⁶.

¹⁶ Así lo ha determinado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia número P./J. 42/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo, XXV, mayo de 2007, página 1639, que dice: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006). El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento". Controversia Constitucional 110/2006. Poder Judicial del Estado de Querétaro. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

A juicio de esta Suprema Corte, la violación de las formalidades dentro de un procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de estado, y que es precisamente nuestro modelo de Estado por disposición expresa de la Constitución Federal en sus artículos 39, 40 y 41¹⁷. Es claro que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio que podríamos llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada, y por lo tanto a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro lado, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria¹⁸, que apunta por el contrario a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto¹⁹.

Este último principio está estrechamente vinculado con las características y el valor mismo de la democracia como sistema de

¹⁷ “Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instruye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

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

“Artículo 41. ... Los partidos políticos tienen como fin, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y ...”

¹⁸ Sobre el tema de la importancia en la deliberación parlamentaria, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en diversos precedentes, tales como la controversia constitucional 36/2001 y la acción de inconstitucionalidad 11/2002, esencialmente en el sentido de que uno de los elementos esenciales de la democracia es la *deliberación pública* de los órganos legislativos, en tanto que son los ciudadanos, a través de sus representantes, los que toman las decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, en el que se hayan equilibrado las razones a favor y en contra de las diversas propuestas.

¹⁹ El trasfondo de justificación de los dos principios es, nótese, el mismo: la necesidad de poner los procedimientos parlamentarios y la evaluación de su seguimiento y respeto al servicio de la expresión auténtica de la voluntad de los representantes ciudadanos.

adopción de decisiones públicas en contextos singularizados por el pluralismo político, como es el caso de nuestro país y de la mayor parte de democracias contemporáneas. La democracia representativa es un sistema político valioso no solamente porque en su contexto las decisiones se toman por una determinada mayoría de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte tanto de las mayorías políticas como de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo —y a la necesidad de imponer su respeto incluso a los legisladores mismos cuando actúan como órgano de reforma constitucional—.

En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver en última instancia las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de representación política material y efectiva de los ciudadanos que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los más minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todas los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar absolutamente cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, quedaría sin sentido la dimensión deliberativa de la democracia, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no

imponerse en la votación final a menos que su opinión coincida con un número suficiente de otras fuerzas políticas. Por lo tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de la minorías al regular, por citar algunos ejemplos, la formación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la cámara, la estructuración del proceso de discusión, o el reflejo de las conclusiones en los correspondientes soportes documentales.

Así, en conclusión, el órgano legislativo antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final, y por tanto otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal²⁰ y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario las mismas no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

²⁰ “Artículo 14. [...]”

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. [...]”.

1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentarias, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.

2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales puntuales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y

modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de las cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo —algo que, como veremos, caracteriza el caso que debemos abordar en el presente asunto— son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos.

No pasa inadvertido que este Tribunal Pleno ha establecido también entre violaciones de carácter formal que pueden trascender de manera fundamental a la norma misma, de manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad, y otros casos en los que la falta de apego a alguna de las disposiciones que rigen el proceso legislativo, no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo cuando una norma se aprueba sin quórum necesario o no haya sido aprobada con los votos necesarios, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio, la circunstancia de que la iniciativa, por ejemplo, no se haya turnado a la Comisión que debió conocer de ella —como ocurre en la especie—, carece de relevancia invalidatoria. Este criterio se encuentra contenido en la siguiente tesis de jurisprudencia:

“VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se

aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario”²¹.

En este sentido, debe evaluarse si las violaciones alegadas por el poder actor trascienden o no de manera fundamental en la norma.

1. La primera violación se refiere a la regla contenida en el artículo 30, fracción I, de la Constitución Local, que establece que el Poder Judicial debe conocer con **cinco días de anticipación** la discusión de proyectos o iniciativas cuyo contenido se refieran a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la administración de justicia²².

No asiste la razón al poder actor, pues de las constancias de autos se desprende, por un lado, que el plazo referido fue respetado por el poder demandado y, por otro, que el Poder Judicial del Estado

²¹ Tesis número P./J. 94/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIV, agosto de 2001, página 438. Acción de inconstitucionalidad 25/2001. diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Hidalgo. 7 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez. Dato informativo: similar criterio se sostuvo en las acciones de inconstitucionalidad: 3/98; 3/99 y 9/2001.

²² “Artículo 30. Las comisiones de Dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, **cuando menos con cinco días de anticipación**, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.--- **El mismo procedimiento** se seguirá con: I. **El Poder Judicial**, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la Administración de Justicia; y (...).”

de Baja California participó activamente en el proceso de reforma de la Constitución, tal como se demuestra a continuación.

En principio, conviene tener en cuenta las siguientes constancias:

- Los presidentes de las comisiones de Reforma del Estado y Justicia, mediante oficio de fecha treinta de mayo de dos mil cinco²³, informaron al Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California que se convocó a una sesión para el día primero de junio de dos mil cinco a las diez horas, en la que se instalaría la Unidad Técnica Especializada y se iniciarían los trabajos de la reforma en materia de administración de justicia.
- Mediante el oficio número 088/05, de fecha treinta y uno de mayo de dos mil cinco, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado y del Consejo de la Judicatura informó que se había designado a los magistrados María Esther Rentería Ibarra y Raúl González Arias, así como a los Consejeros de la Judicatura, Licenciados Jesús Alberto Ayala Urías y Ramón Martín del Campo Figueroa, como representantes de dicho órganos en los trabajos a realizarse por la unidad técnica especializada de la Reforma del Estado²⁴.
- Mediante **oficio fechado el veintinueve de agosto de dos mil seis** (recibido al día siguiente) se comunicó al Poder Judicial del Estado que, con fundamento en el artículo 30 de la Constitución Política del Estado de Baja California, se **convocaba** a dicho poder a la **sesión ordinaria** de la Comisión de Reforma de

²³ El oficio obra en copia certificada, en la foja 84 del cuaderno de pruebas presentadas por el Presidente y el Secretario de la Mesa Directiva de la Décima Octava Legislatura del Estado de Baja California.

²⁴ *Ibidem*, foja 85.

Estado, la cual se celebraría el **cuatro de septiembre** de dos mil seis a las nueve horas en la Sala de Juntas del Órgano Superior de Fiscalización²⁵.

- El ocho de septiembre de dos mil seis (recibido el mismo día), el Presidente de la Comisión de Reforma de Estado remitió al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado el Dictamen “numero 3” en el que se contienen los trabajos de la reforma referida²⁶.
- En la minuta de la primera reunión de la unidad técnica especializada en materia de administración de justicia de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado y de Justicia de la Décima Octava Legislatura, celebrada el diez de junio de dos mil cinco, se advierte la intervención de los representantes del Poder Judicial como del Consejo de la Judicatura del Estado²⁷. Además, en la lista de asistencia de dicha reunión aparecen las firmas de los representantes del Poder Judicial y Consejo de la Judicatura del Estado²⁸.
- En la lista de asistencia de fecha dieciséis de junio de dos mil cinco de la Unidad Técnica en materia de Administración de Justicia de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado y de Justicia aparecen las firmas de los representantes del Poder Judicial y Consejo de la Judicatura del Estado²⁹.

A partir de lo anterior, debe tenerse en cuenta que en términos del artículo 30 de la Constitución Local, **el plazo de cinco días** al que alude el poder actor en su demanda se refiere a la **fecha de la sesión**

²⁵ *Ibidem*, foja 381.

²⁶ *Ibidem*, fojas de la 106 a la 163.

²⁷ *Ibidem*, fojas de la 95 a la 99.

²⁸ *Ibidem*, foja 90.

²⁹ *Ibidem*, fojas 91 y 92.

cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto, tome parte en los trabajos.

En el caso que nos ocupa, se celebraron varias sesiones por parte de las comisiones del Congreso Local; una de ellas es la relevante en términos del artículo 30, fracción I, de la Constitución Política del Estado: la celebrada el **cuatro de septiembre** a las nueve horas en la Sala de Juntas del Órgano Superior de Fiscalización, ya que se trató de la sesión ordinaria mediante la cual formalmente se inició la **discusión** del proyecto de reforma, según puede constatarse en el acta de la sesión referida³⁰. Por otro lado, debe valorarse que el oficio aludido se fundó, precisamente, en el artículo 30, fracción I, de la Constitución Local.

En consecuencia, debe tomarse en cuenta esa fecha (cuatro de septiembre de dos mil seis) para el efecto de comprobar si se respetó el plazo de cinco días establecido en el artículo 30, fracción I, de la Constitución Local.

Si la reunión aludida se celebraría el **cuatro de septiembre de dos mil seis**, entonces los cinco días de anticipación podían empezarse a contar a partir del **treinta de agosto**. Así, dado que el oficio mediante el cual se convocó a la reunión aludida es de fecha veintinueve de agosto de dos mil seis y se recibió al día siguiente, es decir, el **treinta de agosto de ese año**³¹, entonces es claro que se respetó el plazo establecido en el artículo 30, fracción I, de la Constitución Local, que exige “**cuando menos**” cinco días de anticipación.

Agosto de 2006

³⁰ *Ibídem*, fojas 164 a 175.

³¹ *Ibídem*, foja 381. En la copia certificada del oficio se advierte un sello de recibido que marca esa fecha.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2007

LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SABADO	DOMINGO
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

Septiembre de 2006

LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SABADO	DOMINGO
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	

Por lo demás, a partir de las constancias mencionadas, se advierte que no asiste la razón al poder actor, en cuanto a que no le fue posible participar en el procedimiento de modificación de la reforma de la Constitución Local, ya que la participación fue activa y de la misma existe constancia documental. En consecuencia, el argumento resulta infundado.

2. En el segundo concepto de validez, la parte actora manifestó esencialmente que la Comisión de Reforma de Estado no tenía atribuciones para emitir el Dictamen número 3 que quedó reflejado en el decreto impugnado, porque la esfera de actuación de dicha comisión es reducida y debe concretarse a analizar aquellas actividades de su campo de atribuciones expresas, es decir, debe estudiar aquellas propuestas de reforma que deriven directa y concretamente en “modificaciones o cambios estructurales que se requieren para fortalecer el régimen democrático de la sociedad y del

Estado”. Por su parte, las atribuciones de la Comisión de Legislación y Puntos constitucionales están relacionadas con las modificaciones a la Constitución Local, excluyendo de esa generalidad, a la excepción por su especialidad, y a la relativa materia que expresamente se consigna a favor de la Comisión de Reforma de Estado.

El argumento es infundado, ya que la Comisión de Reforma de Estado tiene plenas facultades para emitir el Dictamen número 3 que quedó reflejado en el decreto impugnado, pues así lo establece el artículo 64, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California:

“Artículo 64. Corresponde a la Comisión de Reforma de Estado el conocimiento, estudio y dictamen de los siguientes asuntos:

I. Las que se refieren a **modificaciones de la Constitución Local**, relacionadas con las modificaciones o **cambios estructurales** que se requieren para fortalecer el régimen democrático de la sociedad y del Estado; y

(...)”.

Las reformas que mediante el decreto impugnado se llevaron a cabo constituyen, sin lugar a dudas, cambios estructurales relacionados con el fortalecimiento del régimen democrático, ya que con ellas se modificó de manera sustantiva el funcionamiento de uno de los poderes del Estado. Los cambios tuvieron indiscutible incidencia en la estructura y organización de uno de los pilares fundamentales de una sociedad organizada políticamente: la resolución de las controversias que se suscitan en la sociedad a través de la jurisdicción. La aplicación del Derecho vigente no puede sino considerarse como una de las funciones más importantes y relevantes para la organización democrática de un Estado.

Los cambios, se dice, son sustanciales porque con ellos se modificó de manera esencial el procedimiento para nombrar, ratificar y remover a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia; se efectuaron modificaciones en torno a la inamovilidad de los magistrados; se cambiaron algunas reglas que tienen que ver con la otrora calidad de trabajadores de los magistrados y su régimen de seguridad social; se establecieron nuevas bases para el funcionamiento del Consejo de la Judicatura Local; se fijan nuevas bases relativas a la autonomía e independencia del Poder Judicial; y se establecen nuevas reglas con relación al juicio político, entre otras.

No está demás mencionar que el hecho de que el Poder Judicial haya acudido a esta controversia constitucional es, al menos, un indicio de que se trataba de cambios estructurales al interior de ese poder y, por ende, de la entidad federativa misma.

De este modo, es claro que se surtía la competencia de la Comisión de Reforma de Estado para emitir el Dictamen número 3 al que se ha hecho referencia.

3. En el tercer concepto de invalidez, la parte actora sostuvo que el Ejecutivo del Estado no cumplió lo dispuesto en el artículo 112 de la Constitución Local, ya que, por un lado, no ordenó publicar el decreto impugnado y, por otro, tampoco hizo constar si en la segunda parte del proceso de reforma existió la aprobación por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado. Desde su punto de vista, si al Ejecutivo del Estado se le remitió el decreto anunciándole su aprobación por parte del Congreso, pero sin cumplir con la diversa aprobación de los Ayuntamientos, es indiscutible que el Ejecutivo debió hacer valer la facultad de veto que le confiere el artículo 34 constitucional, negando su sanción para devolverlo con las observaciones de rigor.

El anterior argumento resulta **infundado**, ya que de conformidad con el propio artículo 112 de la Constitución Política del Estado de Baja California, para que dicho cuerpo normativo pueda adicionarse o reformarse es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

a) La iniciativa correspondiente haya sido aprobada por acuerdo de las dos terceras partes del número total de diputados;

b) Se haya enviado a los Ayuntamientos, con copia de las actas de los debates que hubiere provocado;

c) El cómputo efectuado de los votos de los Ayuntamientos demuestre que hubo mayoría en favor de la adición o reforma; y

d) En su caso, haya transcurrido un mes después de que se hubiere comprobado que ha sido recibido el proyecto de que se trata, sin que los Ayuntamientos remitieran al Congreso el resultado de la votación; en este caso, se entiende que aceptan la adición o reforma a la Constitución.

El referido artículo dice a la letra:

“Artículo 112. Esta Constitución sólo podrá adicionarse o reformarse con los siguientes requisitos: cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de diputados, se enviará ésta a los Ayuntamientos, con copia de las actas de los debates que hubiere provocado; y si el cómputo efectuado por la Cámara, de los votos de los Ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de esta Constitución.

Si transcurriere un mes después de que se compruebe que ha sido recibido el proyecto de que se trata, sin que los Ayuntamientos remitieran al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma.

Las reformas o adiciones efectuadas a esta Constitución, aprobadas de conformidad al procedimiento señalado, podrán ser sometidas a Referéndum, de conformidad a las disposiciones que la Ley establezca.

Las adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso del Estado, mediante Dictamen, referente a la afectación del texto de ésta, y a la parte de su cuerpo en que deba de incorporarse, aprobado por mayoría calificada, produciendo una declaratoria de reforma o adición constitucional, que deberá promulgarse sin necesidad de ningún otro trámite”.

En el caso concreto, este Tribunal Pleno advierte que el Poder Legislativo Local, antes de remitir al Gobernador la reforma, cumplió con las obligaciones establecidas en el referido artículo 112, pues mediante los oficios identificados con los números 3834, 3835, 3836, 3837 y 3838, todos de fecha trece de septiembre de dos mil seis, remitió el Dictamen número 3 de la Comisión de Reforma de Estado, mediante el cual se aprobaron las reformas y adiciones a la Constitución Local, respectivamente, a los Ayuntamientos de Ensenada, Playas de Rosarito, Tecate, Mexicali y Tijuana, es decir, a la totalidad que conforman la entidad federativa³².

Posteriormente, en la sesión ordinaria de la Décima Octava Legislatura del Estado de Baja California, celebrada el dieciséis de noviembre de dos mil seis, se advierten dos declaraciones destacadas³³:

³² Estas afirmaciones se extraen de la “Versión estenográfica de sesión ordinaria del primer período ordinario correspondiente al tercer año de ejercicio legal de la Honorable XVIII Legislatura constitucional del Estado libre y soberano de Baja California, celebrada el día jueves dieciséis de noviembre del dos mil seis”, concretamente, de las páginas 287 y 288 (foja 146 frente y vuelta del cuaderno de pruebas presentadas por el Director de Asuntos Jurídico-Legislativos del H. Congreso del Estado de Baja California).

³³ *Ibidem*, páginas 287 y 288 (Foja 146, vuelta, del cuaderno de pruebas presentadas por el Director de Asuntos Jurídico-Legislativos del H. Congreso del Estado de Baja California).

i) Se afirma que mediante oficio número 6155 remitido por el Ayuntamiento Constitucional de Mexicali, recibido por el Poder Legislativo Local el treinta y uno de octubre de dos mil seis, fue remitido el acuerdo de Cabildo mediante el cual, manifiestan su aprobación al Dictamen número 3° de la Comisión de Reforma de Estado; y

ii) Se señala que ha transcurrido el plazo de treinta días a que se refiere el segundo párrafo del artículo 112 de la Constitución Política Estatal, contado dicho período a partir de la fecha en que fueron recibidos los oficios descritos en el punto cuatro de esta declaratoria, por los Ayuntamientos Constitucionales de Tecate, Ensenada, Playas de Rosarito, Tijuana, respectivamente, sin que manifestaran expresamente el sentido de su voto respecto a la emisión del Dictamen número 3 de la Comisión de Reforma de Estado, aprobado por el Pleno del H. Congreso del Estado en fecha doce de septiembre del dos mil seis.

De este modo, en el acta correspondiente quedó debidamente consignada la declaratoria de procedencia del Dictamen número 3 de la Comisión de Reforma de Estado³⁴.

En consecuencia, contrariamente a lo afirmado por el poder actor, en el proceso de reforma que nos ocupa se cumplieron puntualmente las formalidades exigidas por la Constitución Local, ya que el Poder Legislativo emitió el decreto de reforma número 274 el doce de septiembre de dos mil seis y lo declaró procedente el día dieciséis de noviembre del mismo año, con la aprobación expresa del Ayuntamiento de Mexicali y la aprobación tácita del resto de los ayuntamientos; asimismo, llevó a cabo los cómputos que ordena el artículo 112 de la Constitución Local y, finalmente, lo envió al

³⁴ Fojas 406 y 407 del cuaderno de pruebas presentadas por el Presidente y el Secretario de la Mesa Directiva de la Décima Octava Legislatura del Estado de Baja California.

Gobernador del Estado para que procediera a la publicación correspondiente.

Por su parte, éste último funcionario procedió a ejercer dicha facultad sin haber hecho uso de su derecho de veto, el cual, como se sabe, es una facultad potestativa y no una obligación, por lo que el hecho de que no lo hubiera ejercido no puede considerarse como una violación al procedimiento legislativo.

4. En el cuarto concepto de invalidez, la parte demandante señaló que el procedimiento de reforma constitucional debió haber culminado con la **promulgación** del Ejecutivo mediante el empleo de la forma solemne literal contenida en el artículo 70 de la Constitución Federal, que reza: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (Texto de la Ley o decreto)”, siendo que la frase empleada fue: “EUGENIO ELORDUY WALTER GOBERNADOR DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, **ANUNCIO** QUE EL CONGRESO DEL ESTADO HA DIRIGIDO AL SUSCRITO PARA SU PUBLICACIÓN, EL DECRETO NUMERO 274, CUYO TEXTO ES EL SIGUIENTE...”.

Tal argumento es infundado, por tres razones:

a) La promulgación es un acto preformativo (una acción lingüística) mediante la cual el titular del Poder Ejecutivo da a conocer a los habitantes del Estado una ley (creación, reforma o adición) una vez que ha sido discutida y aprobada por el Poder Legislativo, y ordena su publicación. El sentido de la promulgación se cumple cuando la nueva ley se divulga mediante los medios oficiales. En el caso concreto, el Gobernador del Estado hizo lo propio cuando, mediante el Periódico Oficial del Estado de Baja California de fecha dos de febrero de dos mil siete, dio publicidad al Decreto número 274

mediante el cual se reformaron varios artículos de la Constitución Local.

b) El hecho de que el Gobernador del Estado no hubiese empleado las palabras textuales contenidas en el primer párrafo del artículo 70 constitucional³⁵, no puede traducirse en que no llevó a cabo el acto jurídico de la promulgación, puesto que cumplió con el objetivo de la misma al haber publicado formalmente el decreto de reformas.

c) El destinatario de la obligación de emplear el texto previsto en el referido artículo 70 es el Presidente de la República y no los gobernadores de los Estados. Así, el uso de la fórmula lingüística no vincula directamente al Gobernador del Estado, por lo que la frase que utilizó es válida, dado que no está prohibida en ningún ordenamiento, y no existe una norma concreta que prescriba qué palabras debe utilizar al promulgar las reformas.

En mérito de que no prosperaron los conceptos de invalidez relativos a violaciones formales, se concluye que fue correcto el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 274 emitido por el Congreso del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dos de febrero de dos mil siete. Por tanto, sólo resta analizar por vicios propios o de fondo los artículos controvertidos de manera específica.

SÉPTIMO. Análisis de constitucionalidad del artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Baja California.

³⁵ "Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un Secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto) (...)".

¿El artículo 63, fracción IV, de la Constitución del Estado de Baja California es violatorio de la autonomía y la independencia del Poder Judicial Local?

En el noveno concepto de invalidez, el poder actor señala que antes de la reforma impugnada, el artículo 63, en su fracción VI, *in fine*, establecía como facultad del Pleno del Tribunal Superior de Justicia la elección de Secretarios de Estudio y Cuenta a propuesta de los propios Magistrados, basado en la sana lógica de que los Magistrados deben elegir a sus propios secretarios, derivado del puesto de confianza que desempeñan. A partir de la reforma, esa facultad se suprime y ahora se regula en la fracción IV de ese artículo, quedando establecido que los Magistrados eligen al personal jurisdiccional —donde quedan comprendidos los Secretarios de Estudio y Cuenta—, pero no a instancia del Magistrado, sino con base en la lista que al efecto presente el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial.

Con ello, dice el actor, el Poder Legislativo se inmiscuye en la vida interna del Poder Judicial porque tres de los cinco integrantes del Consejo de la Judicatura pertenecen al legislativo, lo que significa que las personas propuestas son ajenas al conocimiento de los magistrados.

El artículo impugnado señala:

“Artículo 63. Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia:

(...)

IV. Resolver respecto a la designación, ratificación, remoción y renuncia de Jueces del Poder Judicial, de conformidad con lo previsto en esta Constitución, la Ley y el reglamento respectivo. Iguales facultades le

corresponden en cuanto al personal jurisdiccional del Tribunal, quienes serán seleccionados por los magistrados correspondientes, **de entre la lista que presente el Consejo de la Judicatura** en los términos de la Ley y el reglamento respectivo;

(...)"

Sobre el particular, debe decirse que la controversia en este tema se desestimó, al no haberse alcanzado la votación mínima³⁶ prevista en el párrafo segundo del artículo 42³⁷ de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales del precepto cuestionado, por lo que este Alto Tribunal no emitirá pronunciamiento alguno al respecto. Tiene aplicación la siguiente tesis de jurisprudencia:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES SOBRE DISPOSICIONES GENERALES. SE REQUIERE EL VOTO DE OCHO O MÁS DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE, PARA DECLARAR SU INVALIDEZ. De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando en Pleno, tiene atribuciones para declarar la invalidez de disposiciones generales, siempre que se alcance, por lo menos, una mayoría de ocho votos; de no alcanzarse esa mayoría calificada, se declarará desestimada la controversia”³⁸.

³⁶ De acuerdo con la sesión pública plenaria del veinte de enero de dos mil nueve, los votos por la inconstitucionalidad del artículo fueron de parte del Ministro Aguirre Anguiano, Ministro Cossío Díaz, Ministra Luna Ramos, Ministro Valls Hernández, Ministra Sánchez Cordero y Ministro Silva Meza.

Los votos por la constitucionalidad del artículo fueron por parte del Ministro Franco González Salas, Ministro Góngora Pimentel, Ministro Gudiño Pelayo, Ministro Azuela Güitrón y Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Mariano Azuela Güitrón, si bien votó por la validez del artículo, en realidad se inclinó por la inconstitucionalidad de dicho numeral, sin embargo, por estimar provechoso que en vez de desestimarse en este punto la controversia constitucional, se declarara la validez del numeral con las acotaciones expresadas en la sesión, emitió su voto en ese sentido, lo que a final de cuentas no prosperó por no alcanzarse una votación de por lo menos ocho votos por la constitucionalidad del indicado artículo.

³⁷ Artículo 42... En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias.

³⁸ Jurisprudencia P./J. 10/99, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo IX, abril de 1999, página 284. Recurso de reclamación 85/98-PL, relativo a la controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla y otros Municipios de la misma entidad. 19 de enero de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José

OCTAVO. Análisis de constitucionalidad del artículo 57 de la Constitución Política del Estado de Baja California.

El poder actor afirma que el contenido del penúltimo párrafo del referido artículo priva a los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de los derechos que a favor de los mismos consigna la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, porque no tendrían garantizado el acceso a la seguridad social, el derecho al pago de prima vacacional y al pago de aguinaldo, entre otros. En consecuencia, resulta violatorio del artículo 123, apartado B), fracción XIV, de la Constitución Federal.

Manifiesta que la reforma referida se basó en la jurisprudencia por contradicción de tesis número 43/99, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la cual se determinó que los magistrados de un Tribunal Superior de Justicia no tenían derecho a las prestaciones que otorga a los trabajadores la Ley del Servicio Civil, porque tales funcionarios son depositarios de uno de los tres poderes del Estado y guardan con el Estado una relación administrativo-constitucional.

Por otro lado, señala que lo que en este caso se demanda son los derechos creados o adquiridos por los magistrados, al haber venido recibiendo todo el cúmulo de prerrogativas y derechos consolidados a la luz de la Constitución del Estado de Baja California y de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Baja California, vigentes en la época en que tuvo lugar la elección de los magistrados que integran el Tribunal Superior de

Justicia, por lo que la disposición constitucional que ahora les niega el carácter de trabajadores al servicio del Poder Judicial suprime tales derechos.

En esa línea, considera que la reforma no puede aplicarse retroactivamente para regular de manera perjudicial las situaciones jurídicas que nacieron a la vida jurídica en términos de una ley anterior, porque ello resultaría violatorio del segundo párrafo del artículo 14 constitucional. En todo caso —añade—, la reforma podría aplicarse a quienes a partir de la vigencia de la misma llegaran a ocupar el cargo de magistrado, pero no a quien obtuvo esa designación al amparo y bajo la tutela de un diverso ordenamiento, porque para estos individuos debe continuar rigiendo el conjunto de disposiciones vigentes al momento de su designación³⁹.

I. Estudio preliminar. Sobre el estatuto jurídico de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de los Estados. Antes de dar respuesta puntual a cada uno de los argumentos planteados, este Tribunal Pleno considera necesario hacer algunas precisiones históricas y conceptuales sobre el estatuto jurídico de los magistrados.

Como se sabe, una vez que el Constituyente de Querétaro aprobó el texto del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las legislaturas de los Estados pusieron manos a la obra para dar cumplimiento al mandato, surgido del propio texto, que decía:

“Artículo 123. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y

³⁹ Fojas 23 a la 26 del cuaderno principal.

artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:

(...)"

Así, entre mil novecientos dieciocho y mil novecientos veintiocho, las entidades federativas emitieron diferentes legislaciones en materia de trabajo, regulando de forma disímil las relaciones laborales, obedeciendo ello a las particularidades de cada entidad. En esta primera etapa, la regulación de las relaciones de trabajo no estaba, por decirlo así, federalizada.

En cuanto a la materia burocrática se refiere, esa disimilitud ha sido clasificada en dos grandes tendencias: una orientada a la restricción para reconocer los derechos a los empleados públicos, y otra dirigida a regular la relación del Estado en su calidad de patrón con sus trabajadores. Hubo, por otra parte, algunos Estados que simplemente no emitieron normas en materia burocrática, pues consideraron que los trabajadores públicos eran sujetos de una legislación especial: la del servicio civil⁴⁰.

Es hasta el mes de julio de mil novecientos veintinueve, cuando se convocó al Congreso de la Unión para someter a su consideración una iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos el 73 y el 123. A partir de esta reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el seis de septiembre de mil novecientos veintinueve, comienza la etapa de la federalización de las relaciones de trabajo. El texto de estos preceptos es el siguiente:

“Artículo 73. El Congreso de la Unión tiene facultad.....:

⁴⁰ La anterior clasificación ha sido recogida de REMOLINA ROQUEÑÍ, Felipe, *El Derecho burocrático en México*, (2 tomos), Secretaría de Gobernación, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 2006, volumen 1, p. 16.

X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las Leyes del Trabajo corresponde a las autoridades de los Estados dentro de sus jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería, hidrocarburos, y por último los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.

(...)

“Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo:

(...)

En cumplimiento de estos mandatos constitucionales, se inició en nuestro país un proceso de reformas que tuvo dos capítulos trascendentales: el llamado “Proyecto Portes Gil”, que fue discutido en el Congreso obrero-patronal celebrado el quince de noviembre de mil novecientos veintiocho; y la Convención obrero-patronal convocada a instancias del Presidente Pascual Ortiz Rubio celebrada en noviembre de mil novecientos veintiocho. Finalmente, el dieciocho de agosto de mil novecientos treinta y uno, el Congreso de la Unión emitió la primera Ley Federal del Trabajo, de la que cabe destacar el artículo 2 que rezaba: “las relaciones entre el Estado y sus servidores estarán regidas por las leyes del servicio civil, que al efecto se expidiesen”.

Pues bien, ni en los llamados genéricamente códigos del trabajo de las entidades federativas —con la salvedad de algunos códigos locales—, ni en esta primera legislación federal, se tomaron en cuenta, de manera propia, las relaciones de trabajo surgidas entre el Estado y sus trabajadores, hecho que algunos han denominado como la

“marginación del trabajo público”⁴¹. Este hecho, aunado a la disimilitud de regulación en materia laboral a la que se ha hecho alusión anteriormente, no es de poca importancia, pues dio pie para que varias Juntas de Conciliación y Arbitraje aplicaran arbitrariamente las disposiciones laborales, generándose en consecuencia un considerable estancamiento en la materia y no pocos problemas relacionados con la falta de desarrollo del país. Este desorden motivó importantes pronunciamientos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que pusieron en entredicho numerosos laudos. Sin embargo, ni siquiera tales fallos lograron producir genuinas reparaciones debido al nulo desempeño de las autoridades administrativas para sancionar las constantes violaciones a las garantías de los trabajadores⁴².

Esta inercia se romperá con la aparición de un importante estatuto surgido durante el Gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, denominado **Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión** y conocido como “Estatuto Cárdenas”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de diciembre de mil novecientos treinta y ocho. Conviene poner atención en el contenido de los primeros artículos:

“Artículo 1º. La presente ley es de observancia general para todas las **autoridades y funcionarios** integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las **autoridades y funcionarios** del Distrito Federal y Territorios y para **todos los trabajadores** al servicio de unos y otras”.

En este primer artículo es clara la división entre los dos grupos de destinatarios del Estatuto: por un lado, **autoridades y funcionarios** y, por otro, **trabajadores**. Esto implica que, desde un principio, la ley lejos de englobar en una sola categoría de “trabajadores” a todas las

⁴¹ Por ejemplo, Carlos Reynoso Castillo o Sergio Pallares y Lara. Para abundar sobre el tema, véase la obra de este último que lleva por título *Las relaciones laborales en el servicio público*, México, Porrúa, 2007, pp. 4-6.

⁴² Así lo considera Remolina Roqueñí, en *El derecho burocrático en México, op. cit.*, volumen 1, pp. 16-17.

personas que prestaran sus servicios al Estado, distinguió entre autoridades y funcionarios, por un lado, y trabajadores, por otro. Esta distinción permite asociar a los primeros la idea de mando y dirección, y a los segundos la de subordinación y obediencia.

Posteriormente, dirigiéndose exclusivamente a los trabajadores, el artículo 2º define el concepto de trabajador al servicio del Estado:

“Artículo 2º. **Trabajador** al servicio del Estado es toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual, o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuera expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

Es evidente que el artículo anterior ya no comprende a las autoridades y funcionarios, por lo que, a *contrario sensu*, es posible considerar que dichas personas no prestan sus servicios de la misma manera en que lo hacen los trabajadores.

Por su parte, los artículos 3º, 4º y 5º del citado ordenamiento establecían:

“Artículo 3º. La relación jurídica de trabajo reconocida por esta ley, se entiende establecida, para los efectos legales entre los trabajadores federales y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo los gobiernos del Distrito y Territorios Federales representados por sus titulares respectivos”.

“Artículo 4º. Para los efectos de esta ley, los trabajadores federales se dividen en dos grandes grupos:

- I.- Trabajadores de base, y
- II.- Trabajadores de confianza.

Son trabajadores de confianza:

(...)

g) En el Poder Judicial: los Secretarios de Acuerdos de Juzgados, Salas, Cortes Penales y Tribunal Superior de Justicia; los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Acuerdos de las Salas de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios Generales de la misma Corte, los Secretarios de Acuerdos del Tribunal de Circuito y los de los Juzgados de Distrito”.

“Artículo 5°. Esta Ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base; los empleados de confianza no quedan comprendidos en aquélla; (...)”

Los artículos 3°, 4° y 5° que acaban de ser transcritos dejan claro que el Estatuto estaba dirigido a regular, de manera exclusiva, las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base; así, si quedaron expresamente excluidos los trabajadores de confianza, por mayoría de razón debemos entender que también quedaban excluidas las autoridades y los funcionarios a los que aludía la propia ley. Por lo demás, conviene aclarar que en el resto de la ley nada se menciona sobre las autoridades y funcionarios.

Pocos años más tarde, durante el gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho, se inició un proceso de reforma del “Estatuto Cárdenas”. Antes de que entrara en vigor el nuevo estatuto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo conocimiento del proyecto respectivo y no estimó correcta una disposición mediante la cual se determinaba que el Tribunal de Arbitraje sería la autoridad jurisdiccional en única instancia para conocer de todos los conflictos entre el Estado y sus trabajadores, incluyendo desde luego los del Poder Judicial de la Federación.

Luego de dos infructuosos comunicados por parte del Presidente de la Suprema Corte al Presidente de la República, en los que se hacía notar que el Estatuto provocaría el sometimiento de la Suprema

Corte a un Tribunal de Arbitraje y la consecuente violación de la supremacía de aquélla, el Estatuto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de abril de mil novecientos cuarenta y uno sin modificación alguna⁴³.

Como consecuencia de lo anterior, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de la Unión y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación quedaron contrapuestos por varios años⁴⁴. Fue a instancia del Presidente Adolfo López Mateos que se propuso la adición de un apartado “B” al artículo 123 constitucional, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de diciembre de mil novecientos sesenta. En la fracción XII, segundo párrafo, del nuevo apartado, se excluyó a los trabajadores del Poder Judicial de la Federación. El texto original es el siguiente:

“Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- (...)

B.- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio

⁴³ Lo anterior provocó que el más alto tribunal del país declarara la inconstitucionalidad del Estatuto, en una sesión celebrada el veinticuatro de abril de mil novecientos cuarenta y uno, bajo las siguientes consideraciones: “1ª. El Estatuto Jurídico es anticonstitucional toda vez que va contra el Régimen Constitucional Republicano Democrático y Federal, desde el momento en que la existencia de los sindicatos burocráticos en sí mismos considerados, y con mayor razón, si se atiende a que todo sindicato implica el derecho de huelga, nulifica el expresado Régimen Constitucional Republicano Democrático y Federal; porque, en último análisis, coloca la dirección del Gobierno, el manejo de los servicios públicos y la política en manos de los líderes de los sindicatos, y 2ª.- Porque, concretándose a la Suprema Corte y sus empleados, es contrario a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en lo tocante a los nombramientos de sus funcionarios y empleados, con lo cual la disciplina se quebranta, en perjuicio del más importante de los servicios públicos, cual es el de la recta administración de justicia”. Véase Remolina Roqueñí, *El derecho burocrático en México*, op. cit., pp. 36 y ss.

⁴⁴ Es importante mencionar que esta contraposición operó de facto, pues aun cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó el Estatuto, éste se siguió aplicando en la práctica, y al mismo tiempo, el Alto Tribunal continuó aplicando su Ley Orgánica. Véase Remolina Roqueñí, *Ídem..*

ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II.- Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III.- Los **trabajadores** gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuída durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los **trabajadores** en general;

V.- A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII.- Los **trabajadores** gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad;

XI (sic).- Los **trabajadores** sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los **trabajadores** afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X.- Los **trabajadores** tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de

los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c).- Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para el beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados;

XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes;

XIV.- **La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza.** Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”.

Nótese que el nuevo apartado B habla genéricamente de “trabajadores” y en la última fracción reserva a la legislación ordinaria la categorización de los llamados “trabajadores de confianza”.

Producto de esta reforma constitucional, el Congreso de la Unión aprobó la “Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional”, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veintiocho de diciembre de mil novecientos sesenta y tres. Con respecto al Poder Judicial de la Federación, el artículo 152 de la nueva ley señaló que en caso de conflictos, éstos serían resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte, disposición que se mantiene vigente hasta la fecha.

Conviene ahora traer a colación las disposiciones del Capítulo VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que se refieren a las relaciones de trabajo que se originan al interior de dicho poder.

“CAPITULO VIII
DEL PERSONAL DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACION

Artículo 180. En la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrán el carácter de **servidores públicos de confianza**, el secretario general de acuerdos, el subsecretario general de acuerdos, los secretarios de estudio y cuenta, los secretarios y subsecretarios de Sala, los secretarios auxiliares de acuerdos, los actuarios, la persona o personas designadas por su Presidente para auxiliarlo en las funciones administrativas, el Coordinador de Compilación y Sistematización de Tesis, los directores

generales, los directores de área, los subdirectores, los jefes de departamento, el personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos de nivel de director general o superior, y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios”.

“Artículo 181. También tendrán el carácter de **servidores públicos de confianza**, los secretarios ejecutivos, los secretarios de comisiones, los secretarios técnicos, los titulares de los órganos, los coordinadores generales, directores generales, directores de área, visitadores, defensores públicos, asesores jurídicos y personal técnico del Instituto Federal de Defensoría Pública, de la Visitaduría Judicial y de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, subdirectores, jefes de departamento, oficiales comunes de partes, el personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos de nivel de director general o superior, cajeros, pagadores y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios”.

“Artículo 182. Los **servidores públicos** del Poder Judicial de la Federación **no previstos en los dos artículos anteriores, serán de base**”.

Como puede verse, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación mantiene esencialmente las mismas categorías “de confianza” y “de base”, sólo que como predicados no del concepto trabajador sino de “servidor público”. Por ello, conviene tomar en cuenta que no siempre se ha usado la misma terminología para designar a los diferentes prestadores de servicios en el sector público en México.

Por ejemplo, tenemos que el texto original del artículo 108 constitucional, que encabeza el título de las responsabilidades de los “funcionarios públicos”, señalaba:

“TÍTULO CUARTO.

DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS
FUNCIONARIOS PUBLICOS.

Artículo 108. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria, y delitos graves del orden común”.

Por otra parte, la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de febrero de mil novecientos cuarenta, contemplaba dos categorías:

- **Altos Funcionarios de la Federación:** Presidente de la República; Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Secretarios de Estado; Jefes de Departamento Autónomo y Procurador General de la República; y
- **Altos funcionarios de los Estados:** Gobernadores y Diputados de las legislaturas de locales⁴⁵.

⁴⁵ Nótese que en esta Ley no contemplaba como “altos funcionarios” a los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados. Ello, sin embargo, no implica en modo alguno que los considerara como “trabajadores”. En este sentido, Miguel Acosta Romero sostiene que, para efectos de la referida ley, conviene entender que todos aquellos que no fuesen considerados como “altos funcionarios”, podrían ser catalogados, o bien como “funcionarios”, o bien como “empleados”. Para el mismo autor, empleado público “...es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley”. Evidentemente, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados no podrían catalogarse, en esta clasificación, como empleados, sino en todo caso como funcionarios o **titulares**, como más adelante se precisará. Véase, ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, Porrúa, México, 1995, pp. 105 y ss.

A partir de la primera reforma que sufriera el artículo 108 constitucional, antes citado, durante el Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se elimina el título de “funcionario público” y se cambia por el de “servidor público”. La reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, para quedar como sigue:

“TÍTULO CUARTO.

DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como **servidores públicos** a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios”.

A partir de esta reforma constitucional, se denomina genéricamente como “servidor público” a toda persona que preste sus servicios al Estado, sin distinción alguna. Lo anterior permite afirmar que, desde el texto constitucional, las diferentes clases de servidores públicos tienen un estatuto determinado en diferentes leyes, tales como las de responsabilidades, administración pública, orgánicas, etcétera.

Una primera conclusión se hace necesaria: los anteriormente denominados “altos funcionarios”, es decir, los titulares de los poderes públicos Presidente de la República, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **nunca fueron, ni han sido considerados como trabajadores de confianza.** Si es así, dadas las nuevas denominaciones, podría pensarse que se trata de “servidores públicos de base”, pero con un estatuto constitucional propio y específico.

En el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las normas que integran su estatuto jurídico se encuentran, por una parte, en el Capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; concretamente, los artículos 94, 95, 96, 97, 98 y 101; y por la otra en los artículos aplicables de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En el caso de los Magistrados de las Entidades Federativas, su **estatuto jurídico** está integrado actualmente⁴⁶ por la fracción III del artículo 116 constitucional, y por las normas constitucionales y ordinarias propias de cada entidad federativa.

⁴⁶ Recuérdese que la fracción IX del artículo 115 constitucional, derogada el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, disponía: “IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere”. Lo anterior significa que antes del actual artículo 116, fracción III, existía ya un mandato constitucional en el que se reservaba a las legislaturas locales la regulación de las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores.

Retomando el punto, si los anteriormente denominados “Altos Funcionarios”, tanto federales como locales, nunca fueron siquiera considerados como trabajadores de confianza, no resulta lógico aceptar que tenían un estatus inferior a éstos, sino más bien superior, puesto que dichos trabajadores de confianza estaban y siguen estando subordinados a los primeros. De hecho, “la confianza” queda determinada por el superior jerárquico, quien puede en todo momento remover o dar por terminadas las relaciones de trabajo.

En este momento conviene hacernos la siguiente pregunta: ¿Qué resulta más atinente: considerar como trabajadores o como funcionarios (o altos funcionarios) a los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados de la República? Para responderla, conviene no perder de vista un elemento fundamental: la **subordinación**⁴⁷. Esta característica se puede predicar de todos los servidores públicos, con excepción de los más altos: Presidente de la República, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito federal; Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, en el ámbito de las Entidades Federativas; y Jefe de Gobierno, Diputados de la Asamblea Legislativa y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en ese ámbito.

Si a este elemento sumamos el de la **independencia judicial**, como una de las características esenciales de la función jurisdiccional

⁴⁷ Mario de la Cueva define la subordinación como “una relación jurídica que se descompone en dos elementos: una facultad jurídica del patrono en virtud de la cual puede dictar los lineamientos, instrucciones u órdenes que juzgue conveniente para la obtención de los fines de la empresa; y una obligación igualmente jurídica del trabajador de cumplir esas disposiciones en la prestación de su trabajo”. De la Cueva, Mario, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, Porrúa, México, 1993, tomo I, página 203. Si trasladamos este concepto a la materia burocrática, podríamos redefinirlo sustituyendo simplemente el nombre técnico de los sujetos de la relación: La subordinación en materia burocrática es una relación jurídica compuesta por una facultad jurídica del **titular** en virtud de la cual puede dictar los lineamientos, instrucciones u órdenes que juzgue conveniente para la obtención de los fines del **órgano público**; y una obligación igualmente jurídica del **servidor público** de cumplir esas disposiciones en la prestación de su trabajo.

que, por razones obvias es lógicamente incompatible con la noción de **subordinación**⁴⁸, entonces podemos afirmar que quienes ejercen la función jurisdiccional dentro del órgano que encabeza uno de los poderes públicos integran una categoría *sui generis* de servidores públicos, ya que, a diferencia del resto, ejercen su función sin más subordinación que la que se tiene ante el Derecho, es decir, sin depender de ninguna voluntad humana para llevar a cabo su función esencial.

El principio de independencia judicial, como se sabe, implica que las decisiones de los jueces tienen que estar basadas exclusivamente en el Derecho y viene a ser una consecuencia del papel institucional del juez: él tiene el poder de dar la última respuesta social a un conflicto⁴⁹.

Así, la razón que nos lleva a colocar a los Magistrados locales como funcionarios **independientes** y **no subordinados** responde a su naturaleza *sui generis* que los coloca, como titulares de un órgano, en la cabeza de uno de los poderes del Estado de que se trate.

Otros elementos que contribuyen a la caracterización de este tipo de funcionarios son: la forma de designación, la duración en el cargo (inamovilidad judicial), la irreductibilidad salarial y los regímenes disciplinario y de responsabilidad. Todos estos factores permiten afirmar que la naturaleza jurídica de la **función** que realizan estos servidores públicos es distinta a la del resto, porque, como se ha dicho, ninguna otra clase de servidores públicos tiene todas estas características. Además, no debe perderse de vista que tanto los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados

⁴⁸ No resulta fácil imaginar un servidor público de alto nivel "independiente subordinado"; el término no es más que un oxímoron.

⁴⁹ Así lo ha señalado, por ejemplo, Manuel Atienza, en "Ética judicial", en *Cuestiones judiciales*, Fontamara, México, 2001, p. 152.

están ubicados en la máxima jerarquía en sus respectivos ámbitos de competencia, y más que eso, son los **titulares** de los **órganos** que realizan la **función normativa** de los poderes judiciales, federal y estatal, respectivamente.

En efecto, de acuerdo con el régimen constitucional de nuestro país, cada uno de los Poderes de la Unión, y cada uno de los Poderes de las Entidades Federativas, representan una **función normativa** específica: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. Es importante no confundir estas funciones normativas con los **órganos** que las realizan. Por ejemplo, a nivel federal, la función legislativa es realizada por un órgano denominado Congreso de la Unión y por otros dos en que se divide el anterior, es decir, las Cámaras de Diputados y Senadores; la función normativa del Poder Ejecutivo es llevada a cabo por un órgano denominado Presidencia de la República; y la función normativa del Poder Judicial, por órganos tales como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura, los Tribunales Colegiados, etcétera. Cada uno de esos órganos están integrados por un conjunto de servidores públicos, algunos de los cuales —no todos— son los **titulares** de dichos órganos: el Presidente de la República es el titular de la Presidencia; los Senadores y Diputados son los titulares, respectivamente, de las cámaras correspondientes; y los Ministros, los **titulares** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A nivel local, los titulares serían, respectivamente, los gobernadores, los diputados locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia.

Lo anterior permite concluir que los anteriores funcionarios, lejos de ser trabajadores al servicio del estado son los titulares de los órganos que realizan las funciones normativas de cada uno de los poderes públicos; son ellos quienes subordinan, a través de las líneas

de mando contenidas en la normatividad aplicable, al resto de los servidores públicos que sí son trabajadores⁵⁰.

Por lo demás, este Tribunal Pleno no soslaya el hecho de que los Magistrados realizan una actividad intelectual que desde luego implica un desgaste físico o energético de no poca importancia; sin embargo, la actividad material o intelectual de un trabajo no define por sí sola a la **relación trabajo** en el ámbito privado o al **nombramiento** en el aspecto burocrático. La ley y la doctrina establecen determinados elementos o condiciones necesarias y suficientes del contrato de trabajo o del nombramiento. En efecto, el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo prescribe:

“Artículo 20. Se entiende por **relación de trabajo**, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado **a una persona**, mediante el pago de un salario.

Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos”.

Por su parte, los artículos 2º y 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece:

“Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, la **relación jurídica de trabajo** se entiende establecida entre los **titulares** de las dependencias e instituciones citadas y **los trabajadores** de base a su servicio. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación”.

⁵⁰ Conviene, para efectos ilustrativos, recoger una definición doctrinal de **titularidad**: “[L]a titularidad (...) constituye la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral”. La definición es de Carlos A. Morales Paulín, en su obra *Derecho Burocrático*, Porrúa, México, 1995, p. 81.

“Artículo 3o. **Trabajador** es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de **nombramiento** expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

Mario de la Cueva definió la **relación de trabajo** en los siguientes términos:

“[L]a relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud del cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de derechos sociales, de la Ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias”⁵¹.

Miguel Acosta Romero, por su parte, define el **nombramiento** de los funcionarios como:

La designación de un empleado o funcionario público, hecha por una persona para el desempeño de un cargo o empleo, conforme a las disposiciones legales aplicables [...puede ser discrecional, condicionado o reservado]”⁵².

Así las cosas, de los elementos legales y doctrinales a los que se ha hecho alusión, es posible establecer los elementos esenciales de una **relación de trabajo** en el ámbito privado o de un **nombramiento** en el ámbito burocrático:

⁵¹ DE LA CUEVA, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, tomo I, Porrúa, México, 1993, p. 187.

⁵² ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, op. cit., p. 138.

Ámbito privado (Relación de trabajo)	Ámbito burocrático (Nombramiento)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La existencia de un trabajador ▪ La existencia de un patrón ▪ Prestación de un trabajo personal subordinado ▪ Pago de un salario ▪ Estatuto jurídico objetivo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La existencia de un servidor público ▪ La existencia de un titular ▪ Prestación de un servicio personal subordinado ▪ Pago de un salario ▪ Estatuto jurídico objetivo

De lo anterior, es posible afirmar que ante la falta de cualquiera de los elementos anteriormente citados no es posible hablar de una genuina relación de trabajo, en cualquiera de los dos ámbitos.

En el caso de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados no es posible hablar de la existencia de un patrono o titular que les haya expedido el nombramiento y ante quien estén **subordinados**. Este elemento es fundamental y se identifica, evidentemente, con una voluntad humana, la del empleador particular o la del titular del cargo público facultado para expedir el nombramiento, pues no es posible entender la subordinación como un elemento referido a un ente abstracto como puede ser el Derecho o la Constitución, ya que no es ese el sentido del concepto que toma en cuenta el Derecho del trabajo. Es obvio que en un Estado de Derecho todos —trabajadores, servidores, patronos y titulares— están subordinados. El Derecho o la Constitución no “subordinan” a nadie en el sentido laboral del término sino de manera deóntica, es decir, a través del carácter obligatorio, prohibido o permitido de sus normas.

Por todo lo anterior, resulta claro que los **titulares** de los órganos que realizan la función normativa de un Poder como el Judicial, ya sea Federal o Estatal, no pueden ser considerados como trabajadores. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que el hecho de que el penúltimo párrafo del artículo 57 de la Constitución Política del Estado de Baja California no considere a los Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado como trabajadores, no resulta violatorio de alguna norma constitucional; en particular, de los

artículos 14, 116, fracción III, y 123 de la Constitución Federal. En los puntos subsecuentes, se abordará cada una de las impugnaciones esgrimidas por el poder actor contra cada uno de estos artículos.

II. Seguridad social. El tema que se abordará en este apartado puede resumirse mediante la siguiente pregunta: ¿el párrafo noveno o penúltimo del artículo 57 de la Constitución Local resulta violatorio del derecho a la seguridad social que contempla el artículo 123, apartado B), fracción XIV, de la Constitución Federal?

Para abordar el estudio de los argumentos relativos, es necesario señalar que el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal no establece las bases de seguridad social que regirán entre los Estados y sus trabajadores, sino que para tal efecto remite al diverso 123 de la misma Constitución, situación que justifica que la causa de pedir no se edifique en relación con el primero de los numerales, en la medida de que no contiene ningún principio, sino sólo atendiendo a las reglas del segundo, especialmente, su fracción XIV del apartado B.

Así, el artículo 123, apartado B), fracción XIV, de la Constitución Federal, que se considera violentado por el poder actor, prescribe:

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

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. (...)

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

(...)

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen

disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.”

Por su parte, la norma impugnada en la presente controversia constitucional establece:

“Artículo 57. El Poder Judicial del Estado se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, Tribunal de Justicia Electoral, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados de Paz y Jurados.

Contará con un Consejo de la Judicatura, el cual ejercerá funciones de vigilancia, disciplina, supervisión y administración.

La representación del Poder Judicial estará a cargo del Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, el cual se elegirá y desempeñará sus funciones de acuerdo a lo que señale la Ley.

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, asistirá al Congreso, el segundo jueves del mes de octubre, para rendir en sesión solemne un informe general, por escrito, del estado que guarde la Administración de Justicia en la entidad.

El Poder Judicial emitirá un Plan de Desarrollo Judicial cada seis años. El Presidente del Tribunal lo remitirá al Congreso para su examen y opinión en los términos de la Ley; y posteriormente lo dará a conocer a la población mediante su publicación en el Periódico Oficial del Estado y por cualquier otro medio que estime pertinente. Dicho Plan se elaborará, instrumentará y evaluará en los términos que se señalan en esta Constitución y la Ley.

Corresponde al Tribunal de Justicia Electoral como máxima autoridad jurisdiccional electoral estatal, y órgano especializado del Poder Judicial garantizar el cumplimiento del principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales.

La Ley garantizará la independencia de los magistrados, Jueces y Consejeros de la Judicatura en el ejercicio de sus funciones, así como la plena ejecución de sus resoluciones.

La remuneración de los Magistrados, Jueces y Consejeros de la Judicatura, del Poder Judicial, no podrá ser disminuida durante el tiempo de su gestión.

Los Magistrados, Jueces y Consejeros de la Judicatura, del Poder Judicial, no serán considerados trabajadores para efectos de la Ley especial de la materia.

Durante su encargo, los Magistrados, Jueces y Consejeros de la Judicatura, del Poder Judicial, sólo podrán ser removidos en los términos que se señalan en esta Constitución y la Ley.”

El argumento central del poder actor gira en torno a que los Magistrados no son considerados trabajadores, ya que, aunque sostiene que lo que en realidad reclama son los “derechos adquiridos” en materia de seguridad social por los magistrados, es claro que tales derechos dependen lógicamente de la calidad de trabajadores; así, puede decirse que el cuestionamiento del poder actor, al estar dirigido a las consecuencias de la mencionada calificativa, entonces también cuestiona esta última, pues si los magistrados siguieran siendo considerados como trabajadores, no habría necesidad de cuestionar el probable no reconocimiento de esos derechos.

Dicho lo anterior, debe atenderse a que la disposición en cuestión contiene el enunciado “trabajadores para efectos de la Ley especial de la materia”, es decir, no expresa el contenido completo de la norma. Para ello, la expresión debe ser complementada con el contenido de otra norma que no forma parte de la Constitución, sino de la “Ley especial de la materia”, es decir, de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California. De conformidad con el artículo 2° de dicha ley —vigente a partir del veinticinco de agosto de dos mil seis, es decir, antes de la reforma de la Constitución Local inmugnada— los **magistrados**, los jueces y los Consejeros de la Judicatura del Poder Judicial **no se consideran trabajadores:**

“**Artículo 2°.** Trabajador es la persona física que presta a las autoridades públicas un trabajo personal subordinado consistente en un servicio material, intelectual, o de ambos géneros, independientemente del grado de preparación técnica requerida, para cada profesión u oficio, en virtud del nombramiento que le fuera expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores permanentes o temporales.

Para los efectos de esta Ley, no se considerarán trabajadores:

I. El Gobernador,

II. Los Diputados;

III. Los **Magistrados**, Jueces y Consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, y

IV. Los Presidentes Municipales, Síndicos Procuradores, Regidores y Consejeros Municipales.

Los servidores públicos mencionados en las fracciones anteriores, no tendrán derecho a las prestaciones que se contienen en esta Ley.”

Conviene aclarar que una norma general no es inconstitucional por su posible contradicción con normas secundarias, pero como lo que la actora pretende demostrar es la oposición del artículo impugnado con la Constitución Federal, y como aquél remite a normas secundarias, es provechoso acudir a éstas para resolver la cuestión efectivamente planteada. En este sentido, se arriba a la siguiente conclusión: la reforma constitucional, en la parte que nos ocupa, no es incompatible con la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, por lo que los “derechos adquiridos” que, de acuerdo con el dicho del poder actor, gozaban los magistrados tampoco encontrarían reconocimiento por la ley secundaria.

No pasa inadvertido que el poder actor se refiere a los derechos que gozaban los magistrados al amparo de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California vigente antes del veinticinco de agosto de dos mil seis, cuyo artículo 2° no contenía la mención de la exclusión de los magistrados como trabajadores:

“Artículo 2°. Trabajador es la persona física que presta a las autoridades públicas un servicio material, intelectual, o de ambos géneros, independientemente del grado de preparación técnica requerida, para cada profesión u oficio, en virtud del nombramiento que le fuera expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores permanentes o temporales.”

Partiendo de lo anterior, cabe hacernos la siguiente pregunta: no considerar en sí mismos trabajadores a los magistrados ¿supone una violación constitucional?

Para responder la pregunta, conviene tener en cuenta que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho un análisis mediante el cual estableció que los magistrados del Poder Judicial del Estado de Baja California **no son trabajadores**. En efecto, al resolver la contradicción de tesis 18/97, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del mismo circuito, en la sesión del nueve de abril de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de cinco votos, determinó que entre los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y los trabajadores de confianza al servicio del Estado existen notorias diferencias. Conviene transcribir el criterio de la jurisprudencia que recoge las mismas:

“PRIMA DE ANTIGÜEDAD. LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, NO TIENEN DERECHO A RECIBIR LA QUE PREVÉ LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DE LOS

TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO, MUNICIPIOS E INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS. De lo dispuesto en la Constitución Política del Estado de Baja California y la legislación aplicable, se desprende que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, **son depositarios del Poder Judicial Local**, sujetos a normas constitucionales y legales en cuanto a la función que desempeñan, que los distinguen de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, entre las que se encuentran la duración del cargo y su permanencia en él, si al término del periodo de seis años para el que son nombrados, son ratificados, previo Dictamen del Consejo de la Judicatura del Estado; la protección a la remuneración que perciben y a su independencia. También se desprende que la vigilancia, administración y disciplina del Poder Judicial del Estado, está a cargo del Consejo de la Judicatura y que los magistrados podrán ser sujetos de juicio político. Además, la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas, establece, en su artículo 3o., que la relación jurídica que regula, es la establecida entre "las autoridades públicas, sus titulares y funcionarios y los trabajadores que laboren en las mismas, bajo su dirección y el pago de un salario", por lo que si los magistrados del Tribunal Superior tienen carácter de depositarios de uno de los tres poderes, no pueden tener derecho a las prestaciones que se establecen para los trabajadores del Estado, en la Ley del Servicio Civil"⁵³.

El razonamiento central de este criterio viene a ser que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado tienen carácter de depositarios de uno de los tres poderes, y que por ello no pueden tener derecho a las prestaciones que se establecen para los trabajadores del Estado en la Ley del Servicio Civil.

Este Tribunal Pleno hace suyo el anterior criterio y puntualiza lo siguiente: dado que los magistrados ostentan uno de los poderes del Estado no pueden equipararse a un trabajador, de ahí que se justifica

⁵³ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 43/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo IX, mayo de 1999, página 479. Contradicción de tesis 18/97. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del mismo circuito. 9 de abril de 1999. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

que no tengan los mismos derechos o las prerrogativas laborales en el Poder Judicial, pues por sus atribuciones realizan un trabajo personal sin una subordinación típica que es una característica esencial de toda relación de trabajo y que la distingue de la prestación de servicios.

Se reitera, si bien en sentido estricto no son trabajadores, lo cual obedece a que no tienen en sí misma una sujeción o dependencia con otro servidor público del mismo Poder Judicial, no dejan de realizar un trabajo personal a cambio de una retribución, por lo que cada Estado tiene la facultad de proporcionarles o no prestaciones económicas como la prima vacacional o aguinaldo anual, sin que por ello se vulneren las bases generales del trabajo previstas en el artículo 123 de la Constitución Federal, ya que este Tribunal Pleno también al resolver la controversia constitucional número 42/2006, promovida por el propio Poder Judicial del Estado de Baja California, sostuvo:

“[E]l Congreso del Estado de Baja California intentó expresamente recortar las partidas presupuestales 10214 y 10244 para los **Jueces y Magistrados** que deberían haberse aplicado durante el ejercicio del año dos mil cinco, situación que para el presente año se repite, pero ahora bajo una expresión de generalidad que evidentemente incluye a esos servidores públicos, pues si bien no se designan expresamente esos cargos, sino únicamente a los empleados de confianza y de base, es incuestionable que la omisión de incluirlos explícitamente de cualquier forma permite estimar que aun para ellos se han suprimido tales prestaciones al no haberse hecho salvedad alguna.

En efecto, no impide arribar a la anterior conclusión la circunstancia de que al eliminarse las partidas presupuestales 10214 y 10244 se hubiese precisado en el Dictamen 183 que antecedió al decreto 174, que en el primer caso se cancelaban los recursos destinados a la prestación que se había venido otorgando al personal de base y de confianza y, en el otro, sólo al personal de confianza, ya que independientemente de que la naturaleza de la relación laboral que une al Tribunal Superior de Justicia con los Jueces y Magistrados no pueda calificarse como de confianza, lo cierto es que de la

revisión del Anexo de ese decreto se advierte que se suprimieron para cualquier género de servidor público del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California las prestaciones de seguro de vida y de servicios médicos, de lo que se infiere que pese a que en el referido Dictamen se hizo alusión a trabajadores de base y de confianza, sin mencionar a los titulares de los órganos jurisdiccionales, de cualquier forma estos últimos quedaron privados de la reserva presupuestal relativa para mantener vigentes las remuneraciones relativas y, por lógica, **también deben considerarse incluidos dentro de la afectación que hizo el Congreso Estatal, no obstante que su calidad laboral no encuadre dentro de lo que con puridad jurídica sería un trabajador de confianza y, menos aun, uno de base**⁵⁴”.

Como puede advertirse del último párrafo de la transcripción, ya el Tribunal Pleno hizo referencia a que los magistrados del Tribunal de Justicia del Estado de Baja California no son trabajadores, por no estar sujetos a orden, mando o dominio de otra persona, siendo evidente ante tal escenario que el Congreso Local, en uso válido de su potestad legislativa podía decidir que no tienen acceso al esquema de prestaciones económicas que alberga la ley del servicio civil local, en virtud de que con la calidad de trabajador nacen o pueden exigirse aquellas prestaciones laborales.

Bajo esa óptica jurídica, es inconcuso que los Magistrados tienen una relación jurídica pública pura frente al Estado, porque en ellos se deposita funcionalmente el Poder Judicial del Estado de Baja California, a diferencia de otros servidores públicos que pueden llegar a tener una relación también de trabajo denominada relación dual, y de igual forma no es posible equiparlos, en sí mismos, a los trabajadores previstos en la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de

⁵⁴ Fojas 126 y 127 de la sentencia correspondiente a la Controversia Constitucional número 42/2006, promovida por el Poder Judicial del Estado de Baja California, y resuelta en la sesión de fecha veintidós de agosto de dos mil seis, por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El asunto se resolvió **por unanimidad de once votos** de los señores ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón (véase foja 131 de la sentencia).

Baja California, pues su ingreso a la función jurisdiccional no obedece estrictamente a un nombramiento burocrático, sino a una designación de otros poderes públicos que actúan en un plano de colaboración.

Debe aclararse que el hecho de que no tengan acceso a las prestaciones económicas laborales que prevé la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, no conlleva a que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia Local pierdan, a su vez, los derechos de seguridad social que les son aplicables según la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, porque unas son prestaciones típicamente laborales y las otras derivan del ámbito de seguridad social que comprende no solamente a trabajadores sino a los diferentes sectores sociales de la población.

En efecto, el marco constitucional de seguridad social previsto a nivel federal en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, y apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal, al que por cierto remite el diverso 116, fracción VI, de la propia Constitución, pone de relieve que pueden acceder a los servicios y prestaciones respectivas no sólo los trabajadores⁵⁵ —que actúan bajo una subordinación— y sus familias, sino toda persona que realice una labor en cualquier sector social, aunque lo lleve a cabo en forma independiente⁵⁶, e incluso la población que no esté activa⁵⁷, considerando para tal efecto las características de cada persona, por lo que los Magistrados del Poder Judicial del Estado de Baja California tienen derecho a una seguridad social propia, la cual es perfectamente compatible con los principios constitucionales

⁵⁵ De igual manera, el artículo 9° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981, sin reservas en este aspecto por el Estado Mexicano, dispone: ***“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.”***

⁵⁶ Como ejemplo de lo expuesto se pueden citar los artículos 12 y 13 de la Ley de Seguro Social, ya que aluden a los socios de las cooperativas, trabajadores no asalariados, independientes o de industrias familiares, los patrones, ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios.

⁵⁷ En este rubro puede quedar comprendido el Sistema de Protección Social en Salud previsto en el Título Tercero Bis de la Ley General de Salud conocido comúnmente como “seguro popular”.

que lo permiten, tan es así que el artículo 1º, fracción V, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, concreta tales principios al señalar que ese ordenamiento es aplicable al *Estado*, quedando comprendidos en este concepto a los Magistrados que tienen una relación jurídica pública, pues como ya lo dijimos, son **titulares** de un órgano que cumple una función normativa estatal: la jurisdiccional.

Para ilustrar mejor lo anterior, es oportuno transcribir los artículos 1º y 4º de la referida ley estatal de seguridad social:

“ARTÍCULO 1o. La presente Ley se aplicará:

I. A los trabajadores de base considerados así por la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California;

II. A los trabajadores y empleados de organismos que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo del Estado, sean incorporados a su régimen;

III. A los pensionistas del Estado y de organismos públicos a que se refieren las fracciones anteriores;

IV. A los familiares derechohabientes, tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados;

V. Al Estado y organismos públicos que se mencionan en este Artículo.”

“ARTÍCULO 4o. Se establecen con carácter de obligatorio los siguientes servicios y prestaciones:

I. Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad;

II. Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;

- III. Créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinadas a la habitación familiar del trabajador;
- IV. Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- V. Préstamos hipotecarios;
- VI. Préstamos a corto plazo;
- VII. Jubilación;
- VIII. Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios;
- IX. Pensión por invalidez;
- X. Pensión por causa de muerte;
- XI. Indemnización global;
- XII. Pago póstumo;
- XIII. Pago de funerales;
- XIV. Prestaciones sociales.”

De la estructura y redacción del primero de dichos preceptos se advierte que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia quedan incluidos en el esquema de seguridad social estatal, porque después de que se precisa en las fracciones I a la IV que la ley de que se trata se aplicará a trabajadores, familiares y pensionistas, la última fracción señala expresamente que tal ley también rige *“Al Estado y organismos públicos que se mencionan en este Artículo”*, en el entendido de que tendrán sólo acceso a las prestaciones y servicios sociales que sean compatibles con la función de Magistrados o Magistradas.

En ese tenor, no deben confundirse las prestaciones y servicios de seguridad social previstas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI), con las dimanadas de la Ley

del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes, que surgen a partir de la relación de trabajo en materia burocrática⁵⁸, a las que, se insiste, no es posible que los Magistrados del Poder Judicial del Estado de Baja California puedan acceder a ellas por su afirmada calidad de depositarios de un poder, no de trabajadores.

En ese sentido, deben desestimarse los conceptos de invalidez dado que si los magistrados ostentan uno de los poderes del Estado, debe entenderse que su estatus no puede ser de un trabajador y, por ello, se estima que el artículo 57, párrafo noveno (o penúltimo) de la Constitución del Estado de Baja California no vulnera el artículo 123, en relación con el diverso 116, fracción VI, de la Constitución Federal.

III. Inmutabilidad salarial. El problema a resolver se traduce en la siguiente pregunta: ¿El párrafo octavo o antepenúltimo del artículo 57 de la Constitución Local resulta violatorio de las garantías que salvaguarda el principio de inmutabilidad o irreductibilidad salarial, plasmado en el artículo 116, fracción III, último párrafo, de la Constitución?

El poder actor manifiesta esencialmente que, de conformidad con el artículo 116, fracción III, último párrafo, de la Constitución Federal, los ingresos de jueces y magistrados se encuentran

⁵⁸ Sobre el particular, el autor Manuel Carlos Palomeque López en la obra *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*, Madrid, 1980, página 325, señala: “*El modelo constitucional de seguridad social que diseña el artículo 41 C. se sitúa abiertamente -la utilización del término ciudadano como parámetro subjetivo de referencia así lo evidencia- en una óptica de deslaboralización del sistema, esto es, de consolidación del proceso histórico de diferenciación jurídica de la seguridad social respecto del originario tronco común jurídico laboral. La idea-programa de la seguridad social incluye así como objetivo constitucional la protección de la población en su conjunto, y no sólo la asalariada o, incluso, la activa.*” Por su parte, en el recurso de apelación dictado el 2 de noviembre de 1989, por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo Español, también se estableció: “*Fundamentos de Derecho... Debe partirse del dato de que el ordenamiento de la Seguridad Social es un ordenamiento completo y cerrado en sí mismo, y no un mero apéndice del ordenamiento jurídico de las relaciones laborales ... El ordenamiento jurídico-privado de la relación laboral y el ordenamiento jurídico-público de la Seguridad Social son perfectamente diferenciables, y aunque, ciertamente, en aquél se toman a veces como elementos de su regulación datos del ordenamiento laboral, ha de estarse en cada supuesto a la concreta remisión que, en su caso, se contenga en la normativa de la seguridad social; mas cuando ésta no existe y el ordenamiento de la Seguridad Social es completo y preciso, no cabe extrapolar al mismo una regulación jurídico-laboral, para recortar o desvirtuar la estricta eficacia de la norma de Seguridad Social.*”

protegidos por el principio de irreductibilidad salarial, pues durante el tiempo de su encargo estas prestaciones no pueden ser disminuidas. Así, estima que con la reforma impugnada se afectan tales derechos, ya que, al negar el **carácter de trabajadores** del Poder Judicial a los magistrados, impide que dichos funcionarios tengan derecho al pago de prestaciones tales como el pago de la prima vacacional y de aguinaldo, con lo que se está disminuyendo la remuneración que como salario integrado reciben los aludidos funcionarios, precisando asimismo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido lo anterior al resolver las controversias constitucionales 19/2005 y 42/2006⁵⁹.

El artículo 116, fracción III, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe claramente que “*los magistrados y los jueces percibirán una **remuneración adecuada e irrenunciable**, la cual **no podrá ser disminuida** durante su encargo*”. Como puede verse, esta norma establece que la **remuneración** de los magistrados debe tener las siguientes características: a) que sea adecuada; b) que sea irrenunciable; y c) que no sea disminuida.

La Constitución habla genéricamente de “remuneración”, es decir, de una percepción económica que los magistrados reciben por la prestación de sus servicios profesionales. El poder actor sostiene que la reforma impugnada acaba afectando una de las características mencionadas: la no disminución de la remuneración.

Dado que el concepto “trabajador” es consubstancial al de remuneración, en tanto que todo trabajador lo es porque recibe algún tipo de remuneración, el poder actor considera que si se pierde la calidad de trabajador entonces se pierden también algunas

⁵⁹ Foja 30 del cuaderno principal.

prestaciones —como la prima vacacional o el aguinaldo— que también son consubstanciales al concepto de trabajador. La conclusión de su argumento viene a ser que, si se perdieron esas prestaciones, entonces se disminuyó el ingreso.

La norma impugnada dice a la letra:

“Artículo 57. El Poder Judicial del Estado se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, Tribunal de Justicia Electoral, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados de Paz y Jurados.

Contará con un Consejo de la Judicatura, el cual ejercerá funciones de vigilancia, disciplina, supervisión y administración.

La representación del Poder Judicial estará a cargo del Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, el cual se elegirá y desempeñará sus funciones de acuerdo a lo que señale la Ley.

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, asistirá al Congreso, el segundo jueves del mes de octubre, para rendir en sesión solemne un informe general, por escrito, del estado que guarde la Administración de Justicia en la entidad.

El Poder Judicial emitirá un Plan de Desarrollo Judicial cada seis años. El Presidente del Tribunal lo remitirá al Congreso para su examen y opinión en los términos de la Ley; y posteriormente lo dará a conocer a la población mediante su publicación en el Periódico Oficial del Estado y por cualquier otro medio que estime pertinente. Dicho Plan se elaborará, instrumentará y evaluará en los términos que se señalan en esta Constitución y la Ley.

Corresponde al Tribunal de Justicia Electoral como máxima autoridad jurisdiccional electoral estatal, y órgano especializado del Poder Judicial garantizar el cumplimiento del principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales.

La Ley garantizará la independencia de los magistrados, Jueces y Consejeros de la Judicatura en el ejercicio de sus

funciones, así como la plena ejecución de sus resoluciones.

La remuneración de los Magistrados, Jueces y Consejeros de la Judicatura, del Poder Judicial, no podrá ser disminuida durante el tiempo de su gestión.

Los Magistrados, Jueces y Consejeros de la Judicatura, del Poder Judicial, no serán considerados trabajadores para efectos de la Ley especial de la materia.

Durante su encargo, los Magistrados, Jueces y Consejeros de la Judicatura, del Poder Judicial, sólo podrán ser removidos en los términos que se señalan en esta Constitución y la Ley.”

El antepenúltimo y penúltimo párrafos son cruciales para poder dar respuesta a los planteamientos del poder actor. En el primero de ellos se establece con toda claridad la garantía constitucional de irreductibilidad o inmutabilidad salarial, mientras que el segundo prescribe que los Magistrados, Jueces y Consejeros de la Judicatura del Poder Judicial —titulares, como se ha dicho, de los órganos respectivos— no serán considerados trabajadores para efectos de la Ley especial de la materia.

La lectura del penúltimo párrafo no puede hacerse sin la del antepenúltimo, pues cada uno de ellos establece significados normativos perfectamente compatibles entre sí, ya que una persona investida de jurisdicción en su carácter de Magistrado, puede gozar de la garantía constitucional de inmutabilidad o irreductibilidad salarial sin necesidad de ser considerado como trabajador. En efecto, dado que los Magistrados son, como se ha dicho, titulares de los órganos que ejercen la función normativa propia del Poder Judicial del Estado, no requieren ser legalmente designados como trabajadores para realizar dicha función.

Sin embargo, el poder actor cuestiona la constitucionalidad de la norma en análisis precisamente porque considera que, al no considerar como trabajadores a los Magistrados, la norma les arrebató el goce de la garantía de irreductibilidad salarial a la que constitucionalmente tienen derecho todos aquellos que realizan la función jurisdiccional.

Este Tribunal Pleno estima que el argumento es **infundado**, porque, como se ha dicho, no es lógica, ni constitucionalmente posible derivar la garantía de irreductibilidad salarial de los Magistrados del carácter de trabajadores que pueda asignarles una ley. El error argumentativo del poder actor radica en considerar que la irreductibilidad salarial de un Magistrado es consubstancial a la calidad de trabajador, lo cual no es acertado, pues dicha garantía constitucional no está diseñada para proteger, sin más, el trabajo, el nombramiento o el puesto, o el plan de vida de cada una de las personas de los Magistrados; más bien está dirigida a proteger la **función jurisdiccional** que ellos ejercen, la cual, como ya se dijo, es una función normativa que deriva del propio diseño del Estado y su división de poderes. Se protege, pues, la función normativa del ejercicio jurisdiccional más que la titularidad particular del puesto que un determinado individuo pueda detentar. Este Tribunal Pleno ha sostenido en otras ocasiones que las garantías propias de la función jurisdiccional, más que de los servidores mismos, son de la sociedad⁶⁰.

Además de lo anterior, es claro que la norma impugnada en la parte conducente, por sí misma, tampoco implica ningún tipo de transgresión a la garantía de irreductibilidad salarial, ya que en modo alguno dispone u ordena que el ingreso de los Magistrados sea

⁶⁰ Por ejemplo, la tesis de Jurisprudencia P./J. 106/2000, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XII, octubre de 2000, página 8, que lleva por rubro: "INAMOVILIDAD JUDICIAL. NO SÓLO CONSTITUYE UN DERECHO DE SEGURIDAD O ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES QUE HAYAN SIDO RATIFICADOS EN SU CARGO SINO, PRINCIPALMENTE, UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS". Más adelante se cita el contenido de esta tesis.

disminuido. Y no lo hace explícita ni implícitamente, pues, se insiste, de la calidad de trabajador no se deriva necesariamente el goce de la garantía de irreductibilidad salarial.

De este modo, si en la realidad empírica llegara a ocurrir algún tipo de disminución del ingreso de los Magistrados, ello no podría entenderse como derivado de la expedición de la norma impugnada, pues el hecho de que ésta determine que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia no serán considerados trabajadores para efectos de la Ley especial de la materia, no se sigue que hayan de ser privados de alguna parte o de la totalidad de su ingreso, el cual, por lo demás, está garantizado por el párrafo antepenúltimo del propio precepto impugnado, como una reiteración del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ello, este Tribunal Pleno considera de fundamental importancia dejar aquí sentado que, dado que la norma impugnada en esta parte **no** dispone en modo alguno que el ingreso de los Magistrados sea disminuido, entonces cualquier tipo de acto dirigido a afectar el ingreso neto de dichos funcionarios sería no solamente contrario a la Constitución Local, sino que violaría palmariamente el contenido del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual constituiría un desacato a esta ejecutoria.

Recuérdese, por otra parte, que el **ingreso** que no puede ser disminuido, según el mandato constitucional, es el **total** que perciben los magistrados por su actividad profesional. La norma constitucional no habla de salario ni de prestaciones determinadas, es decir, la disminución prohibida no está referida a los elementos particulares o prestaciones independientes que conforman el ingreso. La prohibición se refiere, en abstracto, al ingreso. De este modo, dado que la norma impugnada no está dirigida a afectar de ningún modo el **ingreso neto** de los Magistrados, sino solamente a establecer que para los efectos

de la Ley especial de la materia no serán considerados como trabajadores, el argumento del actor debe considerarse como infundado.

IV. No retroactividad. El tema a tratar en este punto consiste en determinar si el artículo 57 de la Constitución Política del Estado de Baja California es violatorio de la garantía de no retroactividad contenida en el artículo 14 constitucional.

Como se señaló oportunamente, el poder actor adujo que la reforma del artículo 57 de la Constitución Local violaba el principio de retroactividad en perjuicio de los derechos adquiridos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado. En efecto, el poder actor expresamente señaló:

“Estos **derechos** previamente adquiridos se consolidaron a la luz de la Constitución en el Estado de Baja California y de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, vigentes en la época en que tuvo lugar la elección **de los Magistrados** que integran el Tribunal Superior de Justicia, por lo que la disposición constitucional que ahora niega el carácter a los magistrados de trabajadores al servicio del Poder Judicial y con ello suprime los derechos a que se refiere la ley de la materia, no puede aplicarse retroactivamente para regular de manera perjudicial las situaciones jurídicas que nacieron a la vida jurídica en términos de una ley anterior. Consecuentemente, la reforma **no debe aplicarse a los Magistrados actualmente en funciones ya que ello implicaría una aplicación retroactiva de la ley al afectar derechos adquiridos de los mismos, que prohíbe el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Federal.**

(...)

En todo caso, la reforma constitucional pudiera aplicarse a quienes a partir de la vigencia de la misma llegaron a ocupar el cargo de magistrado dentro del organigrama del Poder Judicial, pero no a quien obtuvo esa designación al

amparo y bajo la tutela de un diverso ordenamiento (Constitución y Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, que no desconocían el carácter de trabajadores al servicio del Poder Judicial a los Magistrados), porque para estos individuos debe continuar rigiendo con toda su fuerza legal, precisamente el conjunto de disposiciones vigentes en el momento de aquella designación, caso contrario, se desconocen los derechos adquiridos por quienes en su momento se sometieron a la vigencia de la ley derogada por la reforma”⁶¹.

Estos argumentos resultan infundados, pues el reclamo está planteado en referencia a la afectación de los derechos individuales de los magistrados y no del Poder Judicial como tal.

La controversia constitucional no es el medio idóneo para reclamar la violación a esta garantía constitucional cuando se hace en referencia a la afectación de los derechos individuales de los magistrados. Ello, porque el interés jurídico de los magistrados como individuos no necesariamente se identifica con el interés del poder judicial como tal, y este medio de control constitucional está diseñado para dirimir conflictos competenciales entre órganos públicos y no para el resarcimiento de derechos fundamentales de las personas de los titulares de dichos órganos. Para este tipo de protección el orden constitucional prevé el juicio de amparo, medio de control al que varios de los magistrados acudieron en reclamo de sus derechos subjetivos⁶².

Consecuentemente, si la norma impugnada dispone que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia no podrán ser considerados como trabajadores, tal circunstancia se traduce, en todo caso, en un problema de derechos individuales y no en uno de esferas de competencia. De este modo, la alteración del estatus jurídico de

⁶¹ Fojas 25 y 26 del cuaderno principal.

⁶² Véase el análisis que se hace en el considerando noveno, cuarto tema, de esta resolución.

estos funcionarios no puede traducirse, sin más, en una alteración al funcionamiento del Poder Judicial.

No obstante lo anterior, en el caso concreto, quedó demostrado que la reforma constitucional impugnada en modo alguno prevé que el ingreso de los magistrados sea disminuido; en consecuencia, aun cuando el estatus legal de los magistrados no sea el de trabajadores, pero su ingreso no se vio disminuido por virtud de la reforma impugnada, entonces, el funcionamiento del Poder Judicial local no quedaría afectado por lo que a ese aspecto se refiere.

Por otra parte, es importante mencionar que el hecho de que la norma no contemple a los magistrados como trabajadores no afecta el funcionamiento del Poder Judicial como tal porque, como se vio anteriormente, la reforma constitucional impugnada en modo alguno prevé que el ingreso de los magistrados sea disminuido.

De este modo, si el estatus legal de los magistrados no es el de trabajadores, pero su ingreso no se vio disminuido por virtud de la reforma impugnada, entonces, el funcionamiento del Poder Judicial local no quedaría afectado por lo que a ese aspecto se refiere, pues únicamente podría actualizarse una afectación a este poder y por tanto una violación a la Constitución Federal, si por cualquier circunstancia se disminuyera en ingreso neto y real de los Magistrados.

Finalmente, debe tenerse claro que la reforma constitucional no establece ninguna limitante con respecto a los actuales magistrados que conforman el Tribunal Superior de Justicia del Estado quienes, han sido ratificados en sus cargos por disposición judicial. Por lo demás, no existe un acto concreto de afectación que pudiera hacer

pensar que, dado que la norma se aplicó a los magistrados, entonces también se aplicó en perjuicio del Poder Judicial como tal⁶³.

NOVENO. Análisis de constitucionalidad del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Baja California.

Primer tema: ¿El párrafo segundo del artículo 58 de la Constitución es violatorio del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por contener la expresión “soberana y discrecionalmente”?

El argumento del poder actor contenido en el **sexto** concepto de invalidez viene a señalar que el artículo 58 de la Constitución Local resulta violatorio del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que prescribe que el Congreso estará facultado para resolver “**soberana y discrecionalmente**” respecto a los nombramientos, ratificación o no ratificación y remoción de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, teniendo tales decisiones el carácter de **definitivas e inatacables**.

En primer lugar, conviene tener presente el contenido del artículo impugnado (se añade énfasis):

“Artículo 58. El Tribunal Superior de Justicia estará integrado por trece Magistrados numerarios como mínimo y tres supernumerarios. Funcionará en los términos que disponga la Ley.

El Congreso del Estado está facultado para resolver **soberana y discrecionalmente** respecto a los nombramientos, ratificación o no ratificación y remoción de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia. En los mismos términos resolverá sobre la designación y

⁶³ Más adelante se analiza el tema en particular. Véase el considerando noveno, cuarto tema, de esta ejecutoria.

remoción de los integrantes del Consejo de la Judicatura. Dichas resoluciones serán definitivas e inatacables, por lo que no procederá juicio, recurso o medio de defensa ordinario o extraordinario alguno en contra de las mismas.

La Ley establecerá sistemas permanentes de evaluación del desempeño de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y Jueces del Poder Judicial, para garantizar que quienes ocupen dichos cargos, durante el tiempo que los ejerzan, cumplan de manera continua y permanente con los requisitos y principios que esta Constitución señala para su nombramiento o su ratificación.

El Tribunal de Justicia Electoral se integrará con tres Magistrados numerarios y hasta dos supernumerarios, que desempeñarán su cargo por tres años, eligiéndose de entre ellos al Presidente, en sesión de Pleno. Los Magistrados de Justicia Electoral en ningún caso podrán ser ratificados.

Los Magistrados Electorales serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, previa convocatoria que éste emita, en la forma que determine su Ley Orgánica.

El nombramiento de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia se efectuará bajo el siguiente procedimiento:

I. Inmediatamente que exista una o varias vacantes de magistrados o seis meses antes si la misma fuere previsible, el Consejo de la Judicatura deberá dar inicio al proceso de evaluación de aspirantes, haciéndolo del conocimiento del Congreso, el cual incluirá exámenes psicométricos, oposición y de méritos correspondientes, conforme a la Ley y el reglamento respectivo. El Consejo de la Judicatura, tendrá hasta noventa días naturales para desahogarlo, desde que emita la convocatoria pública, hasta que realice la entrega de la lista por conducto de su Presidente al Congreso;

II. El Congreso resolverá dentro de los treinta días naturales siguientes a que reciba la lista, por mayoría calificada de sus integrantes, los nombramientos de magistrados de entre los aspirantes que integren la lista, la cual deberá contener en orden de puntuación, únicamente a los profesionistas que hayan aprobado en el proceso de evaluación que practique el Consejo de la Judicatura;

III. En caso de que el Congreso no aprobara el nombramiento o nombramientos, o sólo cubriera algunas de las vacantes de magistrados, o fuera omiso en el término previsto en la fracción anterior, el Consejo de la Judicatura abrirá un nuevo proceso de evaluación, que se deberá desahogar y remitir al Congreso dentro de los treinta días naturales siguientes, en el cual podrá participar cualquier interesado e incluirse en la lista a quienes hayan aprobado en el proceso de evaluación previsto en la fracción I de este artículo, y

IV. Recibida la segunda lista, el Congreso tendrá hasta treinta días naturales para nombrar por mayoría calificada de sus integrantes al Magistrado o Magistrados, y si no lo hiciere en dicho término, ocuparán los cargos de magistrados las personas que se encuentren en los primeros lugares de la lista, la cual deberá ser elaborada en los términos señalados en las fracciones II y III de este artículo.

Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia durarán en su cargo seis años, contados a partir de la fecha en que rindan protesta de Ley, al término de los cuales podrán ser ratificados y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de su cargo en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Al cumplir setenta años de edad.
- b) Al cumplir quince años en el cargo de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia.
- c) Por incapacidad física o mental que impida el buen desempeño de sus funciones.
- d) En los demás casos que establezca esta Constitución y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

Tratándose de los incisos a) y b) de este artículo el Consejo de la Judicatura notificará al Magistrado, a más tardar seis meses antes, la fecha en que concluirá en definitiva su encargo, señalando la causa en que se funda la privación de su puesto. El supuesto previsto en el inciso c), se tendrá por acreditado en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Un año antes de que concluya el periodo para el que fue nombrado el Magistrado, el Consejo de la Judicatura

procederá a elaborar un Dictamen técnico de evaluación en el que analice minuciosamente su actuación y desempeño y emita una opinión al respecto. El Dictamen, así como el expediente del Magistrado, deberá ser remitido al Congreso, dentro de los noventa días naturales siguientes, debiendo contener todos aquellos elementos objetivos y requisitos que señale la Ley y que den a conocer si el Magistrado sujeto a proceso de ratificación, durante su desempeño, ha ejercido el cargo con excelencia profesional, honestidad, diligencia y que goza de buena reputación y buena fama en el concepto público, además de precisar si conserva los requisitos requeridos para su nombramiento previstos en el artículo 60 de esta Constitución.

El Congreso con base en lo anterior, y una vez que escuche al Magistrado sujeto a proceso de ratificación, resolverá sobre su ratificación o no ratificación, mediante mayoría calificada de sus integrantes, a más tardar seis meses antes de que el Magistrado concluya su encargo.

Si el Congreso resuelve la no ratificación, el Magistrado cesará en sus funciones a la conclusión del periodo para el que fue nombrado y se procederá a realizar un nuevo nombramiento en los términos de este artículo”.

El término “**soberanamente**” contenido en el párrafo segundo califica al tipo de decisión que debe tomar el Congreso Local. Así, la expresión “decisión soberana”, en su sentido literal, se entiende como una decisión **absoluta, suprema, tomada por un solo órgano (el Congreso del Estado) e independiente de cualquier otro factor.**

En efecto, el sentido semántico de la expresión implica que el Congreso del Estado de Baja California puede nombrar, ratificar o remover a los Magistrados sin tomar en cuenta a ningún otro ente, en ningún momento del proceso correspondiente, puesto que la decisión sería **absoluta.**

El hecho de que la norma impugnada signifique normativamente que las decisiones que tome el Congreso del Estado en materia de

nombramientos y ratificaciones de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia son supremas contradice frontalmente el contenido del artículo 116, fracción III, constitucional así como la interpretación que de él ha venido realizando este Tribunal Pleno.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en repetidas ocasiones que en los procesos decisorios como los que aquí nos ocupan deben ceñirse a las exigencias constitucionales de motivación y fundamentación. En ese sentido, ha considerado que el nombramiento o la ratificación de los magistrados son actos de gran trascendencia institucional y jurídica, por lo que se debe exigir que, al emitirlos, los órganos competentes para ello cumplan con las garantías de fundamentación y motivación incluso de manera reforzada, es decir, que de ellas se desprenda que realmente existe una consideración sustantiva, objetiva y razonable y no meramente formal y hueca de la normatividad aplicable. Al respecto ha emitido los siguientes criterios:

“RATIFICACIÓN O NO DE FUNCIONARIOS JUDICIALES LOCALES. LA DECISIÓN CORRESPONDIENTE ES UN ACTO QUE TRASCIENDE LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE ESTÉ DEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA. La ratificación o no de funcionarios judiciales tiene una dualidad de caracteres, ya que, por un lado, es un derecho a su favor que se traduce en que se tome en cuenta el tiempo ejercido como juzgador y en conocer el resultado obtenido en su evaluación y, por otro, es una garantía que opera en favor de la sociedad, ya que ésta tiene derecho a contar con juzgadores idóneos que aseguren una impartición de justicia pronta, completa, gratuita e imparcial. Así, la decisión sobre la ratificación o no de los magistrados de los Tribunales Locales no es un acto que quede enclaustrado en los ámbitos internos de gobierno, es decir, entre autoridades, en atención al principio de división de poderes, sino que aunque no está formalmente dirigido a los ciudadanos, tiene una trascendencia institucional jurídica muy superior a un mero acto de relación intergubernamental, pues al ser la sociedad la destinataria de la garantía de acceso jurisdiccional, y por ello estar

interesada en que le sea otorgada por conducto de funcionarios judiciales idóneos que realmente la hagan efectiva, es evidente que tiene un impacto directo en la sociedad. En virtud de lo anterior debe exigirse que al emitir este tipo de actos los órganos competentes cumplan con las garantías de fundamentación y motivación, es decir, que se advierta que realmente existe una consideración sustantiva, objetiva y razonable y no meramente formal de la normatividad aplicable”⁶⁴.

“RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES LOCALES. SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. Las garantías constitucionales de fundamentación y motivación, tratándose de los actos de las autoridades encargadas de emitir los dictámenes de ratificación de magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, deben surtirse de la siguiente manera: 1. Debe existir una norma legal que otorgue a dicha autoridad la facultad de actuar en determinado sentido, es decir, debe respetarse la delimitación constitucional y legal de la esfera competencial de las autoridades. 2. La referida autoridad debe desplegar su actuación como lo establezca la ley, y en caso de que no exista disposición alguna en ese sentido, podrá determinarse por aquélla, pero siempre en pleno respeto al artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3. Deben existir los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía que las autoridades emisoras del acto actuaran en ese sentido, es decir, que se den los supuestos de hecho necesarios para activar el ejercicio de esas competencias. 4. En la emisión del acto deben explicarse sustantiva y expresamente, así como de una manera objetiva y razonable, los motivos por los que la autoridad emisora determinó la ratificación o no ratificación de los funcionarios judiciales correspondientes y, además, deberá realizarse en forma personalizada e individualizada, refiriéndose a la actuación en el desempeño del cargo de cada uno de ellos, es decir, debe existir una motivación reforzada de los actos de autoridad. 5. La emisión del Dictamen de ratificación o no ratificación es obligatoria y deberá realizarse por escrito, con la finalidad de que tanto el funcionario judicial que se encuentre en el supuesto, como la sociedad, tengan pleno conocimiento respecto de los motivos por los que la autoridad competente determinó

⁶⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 23/2006, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 4/2005. Poder Judicial del Estado de Tlaxcala. 13 de octubre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

ratificar o no a dicho funcionario judicial, por tanto, la decisión correspondiente debe hacerse del conocimiento del funcionario, mediante notificación personal, y de la sociedad en general, mediante su publicación en el Periódico Oficial de la entidad⁶⁵.

Así entonces, el artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Baja California resulta **inconstitucional** por disponer que la decisión sobre el nombramiento, ratificación y remoción de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado dependerá de forma discrecional y soberana de lo que resuelva al respecto el Congreso Local. En consecuencia, el concepto de invalidez aludido resulta **fundado**.

Es importante destacar, por otra parte, que la expresión “soberana y discrecionalmente” de la norma impugnada origina un estado de inseguridad jurídica al establecer que las decisiones del Congreso Local tendrán ese carácter, cuando constitucionalmente es sabido que las mismas no pueden ser tomadas sin una debida fundamentación y motivación. La contradicción terminológica que se crea, produce inseguridad jurídica, pues el mensaje de la norma colisiona con la naturaleza misma del proceso de nombramiento y ratificación de los Magistrados. Es tanto como afirmar que tales decisiones deben ser, al mismo tiempo, **fundadas y motivadas** (esto es, sujetas al control racional del Derecho) y **discrecionales y soberanas** (es decir, absolutamente libres e independientes de cualquier consideración). La naturaleza constitucional de tales decisiones no permite, pues, la posibilidad de que el legislador las caracterice como soberanas y discrecionales.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno determina que debe declararse la invalidez de la porción normativa

⁶⁵ Tesis P./J. 24/2006 de la Novena Época, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 1534 del tomo XXIII, correspondiente a febrero de 2006, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

“soberana y discrecionalmente” contenida en el segundo párrafo del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Baja California, para quedar como sigue:

“**Artículo 58.** El Tribunal Superior de Justicia estará integrado por trece Magistrados numerarios como mínimo y tres supernumerarios. Funcionará en los términos que disponga la Ley.

El Congreso del Estado está facultado para resolver respecto a los nombramientos, ratificación o no ratificación y remoción de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia. En los mismos términos resolverá sobre la designación y remoción de los integrantes del Consejo de la Judicatura. Dichas resoluciones serán definitivas e inatacables, por lo que no procederá juicio, recurso o medio de defensa ordinario o extraordinario alguno en contra de las mismas.

(...)”

Con respecto a este tema, el poder actor planteó también los siguientes argumentos:

- (Segundo tema) La expresión “resolver soberanamente” sobre el nombramiento, ratificación o remoción de los magistrados implica que no existen **medios de defensa** que puedan hacer tales funcionarios contra ellas, lo cual resulta violatorio del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- (Tercer tema) Las palabras “soberana” y “discrecionalmente” “hacen posible” que se actualice la causal de improcedencia a que se refiere el artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo. Con ello, se invade la esfera de competencia del Congreso Federal y, en consecuencia, se viola el artículo 73 de la Constitución Federal, puesto que sólo la Ley de Amparo y la

Constitución Federal pueden prever causales de improcedencia en el juicio de garantías.

Dado que se ha declarado la inconstitucionalidad de la porción normativa “soberana y discrecionalmente” contenida en el artículo 58 de la Constitución Local, resulta innecesario analizar el resto de los argumentos relacionados con ese tema. Lo anterior encuentra apoyo en el siguiente criterio de jurisprudencia:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto”⁶⁶.

Cuarto tema: ¿El artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Baja California es violatorio del artículo 116, fracción III, constitucional, por afectar la garantía de inamovilidad judicial?

En el **séptimo concepto de invalidez**, el poder actor señaló que el artículo 58 de la Constitución Local es violatorio de los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque afecta el derecho a la inamovilidad judicial de los magistrados que **actualmente** integran el Tribunal Superior de Justicia, quienes han sido objeto de ratificación mediante resoluciones judiciales emitidas por el Poder Judicial de la Federación. El Congreso del Estado, a decir del poder actor, pretende continuar con una evaluación que constitucionalmente ha concluido.

⁶⁶ Jurisprudencia P./J. 100/99, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X, septiembre de 1999, página 705. Controversia Constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

Sostiene que la evaluación sobre la actividad judicial de los magistrados es y se presenta como un requisito esencial para determinar si, al concluir el periodo para el que fueron nombrados, siguen gozando de los atributos y exigencias necesarias para ameritar el nombramiento original. Así, la no ratificación no debe ser consecuencia de una actuación arbitraria del órgano encargado de ella, sino, al contrario, sometida tal actividad a la práctica de las reglas lógicas y jurídicas necesarias para poder advertir si realmente el magistrado sujeto a evaluación merece o no la ratificación.

No pasa inadvertido —dice— el contenido de la tesis de jurisprudencia P./J.106/2000, de rubro: “INAMOVILIDAD JUDICIAL. NO SÓLO CONSTITUYE UN DERECHO DE SEGURIDAD O ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES QUE HAYAN SIDO RATIFICADOS EN SU CARGO SINO, PRINCIPALMENTE, UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS”, emitida por este Tribunal Pleno, pero no resulta del todo aplicable al caso concreto, por lo que no puede ser el sostén de la evaluación permanente que se pretende exista, aún después de la ratificación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia. La tesis fue mutilada —dice— en la exposición de motivos y que la cita parcial o incompleta de un criterio no siempre puede servir para cumplir con el principio de fundamentación.

Considera que, a partir de una correcta interpretación de la tesis de jurisprudencia referida, se justifica la evaluación permanente cuando, al concluir en la ratificación de un magistrado, el órgano encargado de evaluar incurra en un error de apreciación en su juzgamiento, por lo que ante esta posibilidad y sólo en este caso, el magistrado, a pesar de la ratificación indebida que a su favor se haya

dado por el órgano competente para hacerlo, debe ser permanentemente evaluado. En el caso particular —dice— no existe la incertidumbre a que se refiere la Suprema Corte y, por lo tanto, no se manifiesta la necesidad de una evaluación permanente en su función, concretándose de manera plena el enunciado que se observa en el artículo 116, fracción III, párrafo quinto, de la Constitución.

En consecuencia, una evaluación permanente como la que se establece en la reforma se traduce ya no en una necesidad justificada, sino en una molestia constante a los miembros del Tribunal Superior de Justicia y, consecuentemente al órgano en sí mismo, desde el momento en que un poder distinto al judicial se inmiscuye en el funcionamiento propio de la actividad jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Hasta aquí los argumentos relativos al tema de la **inamovilidad** judicial y de la evaluación permanente. Tales razonamientos resultan **infundados**, de conformidad con lo siguiente:

1. No debe perderse de vista que el presente análisis se hace de cara al órgano y no de cara a las personas en lo individual. Se trata de determinar si el Poder Judicial del Estado de Baja California, como institución, podría sufrir alguna afectación en su estructura o en su funcionamiento provocada por las reformas.

No pasa inadvertido que el concepto de invalidez que se analiza viene dirigido de manera ambigua tanto a los magistrados en lo individual como al Poder Judicial en su conjunto. Sin embargo, se reitera que el estudio que sigue a continuación tendrá por objeto determinar si con la reforma impugnada se afecta la estructura y funcionamiento del Poder Judicial del Estado de Baja California, concretamente, en lo relativo a la duración del cargo de magistrado, la

ratificación obligatoria y determinar si las limitaciones a la inamovilidad judicial están o no justificadas.

No está demás mencionar que los magistrados que actualmente conforman el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, tal y como lo señala el poder actor, fueron ratificados mediante resoluciones judiciales que se publicaron en su momento en el Periódico Oficial del Estado. La siguiente tabla muestra analíticamente el proceso de ratificación referido:

Nombre	Acto reclamado (Dictamen de no ratificación)	Datos del juicio de amparo y de la revisión correspondiente	Publicación en el Periódico Oficial del Estado
1. María Esther Rentarías Ibarra	Dictamen número 2, de fecha 29 de abril de 2001, emitido por el Congreso Local, mediante el cual se determinó no aprobar la ratificación en su encargo de magistrado.	Juicio de amparo número 272/2004-1, de fecha 30 de septiembre de 2004, dictado por el Juez Tercero de Distrito en el Estado.	Dictamen 69 de fecha 15 de marzo de 2005, emitido por el Congreso Local.
2. Olympia Ángeles Chacón	Dictamen número 4, de fecha 28 de abril de 2001, emitido por el Congreso Local, mediante el cual se aprobó la no ratificación	Juicio de amparo número 425/2003-2, de fecha 23 de septiembre de 2003, dictado por el Juez Primero de Distrito en el Estado Amparo en revisión número 560/2003-I, dictado por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, el 11 de febrero de 2004.	Dictamen 417, publicado en el Periódico Oficial el 23 de abril de 2004, páginas 142 y 143.
3. Raúl González Arias	Dictamen sin número de fecha 16 de julio de 2002, emitido por el Congreso Local, mediante el cual se determinó la no ratificación como magistrado	Juicio de amparo número 661/2002, de fecha 29 de abril de 2001, dictado por el Juez Tercero de Distrito en el Estado. Amparos en revisión números 195/2004, 196/2004, y 197/2004, dictados por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, el 26 de mayo de 2004.	Dictamen 14, publicado en el Periódico Oficial el 14 de enero de 2005, páginas 66 y 67.
4. Marco Antonio López Magaña	Decreto número 301 emitido por el Congreso Local, en el que se declara que no es sujeto al proceso de ratificación, en tanto no cumpla el período de seis años.	No hubo juicio de amparo.	El Decreto 301 fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el 30 de abril de 2001. El Decreto 127

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2007

Nombre	Acto reclamado (Dictamen de no ratificación)	Datos del juicio de amparo y de la revisión correspondiente	Publicación en el Periódico Oficial del Estado
	Decreto número 127, emitido por el Congreso Local, mediante el cual se determina la ratificación por seis años más.		fue publicado en el Diario Oficial del Estado el 25 de noviembre de 2005.
5. José Luis Cebberos Samaniego	Determinación tomada en sesión de 14 de octubre de 2003, por el Congreso Local, en el sentido de no ratificarlo como magistrado	Juicio de amparo número 369/2004-3, de fecha 23 de enero de 2005, dictado por el Juez Primero de Distrito en el Estado	Decreto 65, publicado en el Periódico Oficial el 8 de julio de 2005, páginas 38 y 39.
6. Felix Herrera Esquivel	Dictamen 351 emitido en la sesión de 14 de octubre de 2003, por el Congreso Local, en el sentido de no ratificarlo como magistrado	Juicio de amparo número 379/2004-3, de fecha 25 de enero de 2005, dictado por el Juez Segundo de Distrito en el Estado	Decreto 66, publicado en el Periódico Oficial el 8 de julio de 2005, páginas 43 y 44
7. Sergio Peñuelas Romo	Decreto 301 emitido por el Congreso Local, en el que se declara que ha operado la ratificación tácita.	No hubo juicio de amparo.	Decreto 301 publicado en el Periódico Oficial del Estado el 30 de abril de 2001.
8. Víctor Manuel Vázquez Fernández	Dictamen número 8, emitido en la sesión de 29 de abril de 2001, por el Congreso Local, en el sentido de no ratificarlo como magistrado.	Juicio de amparo número 17/2002-3, de fecha 23 de septiembre de 2002, dictado por el Juez Segundo de Distrito en el Estado. Amparos en revisión números 613/2003, 614/2003 y 615/2003, dictados por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, el 20 de agosto de 2003.	Dictamen 325, publicado en el Periódico Oficial el 10 de octubre de 2003, páginas 143 y 144.
9. Jesús Espinosa Orozco	Dictamen número 6, emitido en sesión de 29 de abril de 2001, emitido por el Congreso del Local, en el sentido de no ratificarlo como magistrado.	Juicio de amparo número 1/2004-3, de fecha 28 de abril de 2004, dictado por el Juez Segundo de Distrito en el Estado. Amparo en revisión número 396/2004, dictado por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.	Dictamen 16, publicado en el Periódico Oficial el 14 de enero de 2005, páginas 55 y 56.
10. Emilio Castellanos Luján	Dictamen número 356, emitido en sesión de 14 de octubre de 2006, por el Congreso Local, en el que se determina no abrir el proceso de ratificación como magistrado.	Juicio de amparo número 2/2004-3, de fecha 30 de junio de 2004, dictado por el Juez Primero de Distrito en el Estado.	Dictamen 17, publicado en el Periódico Oficial el 14 de enero de 2005, páginas 116 y 117.
11. Marco Antonio Jiménez Carrillo	Dictamen número 10, emitido en sesión de 29 de abril de 2001, por el Congreso Local,	Juicio de amparo número 455/2003, de fecha 23 de junio de 2003, dictado por el Juez Primero de Distrito	Dictamen 427, publicado en el Periódico Oficial el 4 de junio de

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2007

Nombre	Acto reclamado (Dictamen de no ratificación)	Datos del juicio de amparo y de la revisión correspondiente	Publicación en el Periódico Oficial del Estado
	en el sentido de no ratificarlo como magistrado.	en el Estado. Amparo en revisión número 646/2003-I, dictado por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, el 18 de marzo de 2004.	2004, página 129.
12. Jorge Armando Vázquez	Nuevo nombramiento		
13. Perla del Socorro Ibarra	Nuevo nombramiento		

Nota: los magistrados Jaime Rico Jiménez y Oscar Valenzuela Ávila formaban parte de los trece magistrados que firman la demanda de la presente controversia constitucional; actualmente no forman parte del Tribunal Superior de Justicia porque han sido sustituidos por los magistrados que aparecen en el cuadro.

Así las cosas, debe dejarse claro que la resolución que se dicte en la presente controversia constitucional en nada puede afectar a los magistrados que han sido ya ratificados mediante la concesión de los amparos referidos⁶⁷.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que no existe un acto de afectación concreta que pudiera hacer pensar que, dado que la norma se aplicó a los magistrados, entonces también se aplicó en perjuicio del Poder Judicial como tal. En efecto, en la reforma constitucional que se analiza no se advierte ningún acto de aplicación que pueda afectar los derechos de inamovilidad de los magistrados en lo particular, por lo que la determinación que aquí se tome dejará a salvo tales derechos y regirá en abstracto para los demás destinatarios de las normas que no sean los magistrados aludidos.

2. El artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Baja California, en la parte conducente, señala:

⁶⁷ Es importante mencionar que de la revisión de las ejecutorias de amparo antes referidas se desprende que los amparos fueron concedidos para el efecto de dejar insubsistentes las resoluciones del Congreso del Estado mediante las cuales se negó la ratificación correspondiente, y para que en su lugar se dictaran otras en las que se resolviera la ratificación con todas las consecuencias legales. Asimismo, de la lectura de los dictámenes correspondientes, se desprende que las ratificaciones se llevaron a cabo aplicando la normativa vigente antes de la reforma, esto es, fueron ratificados hasta que cumplieran la mayoría de edad.

“Artículo 58.

La Ley establecerá sistemas permanentes de evaluación del desempeño de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y Jueces del Poder Judicial, para garantizar que quienes ocupen dichos cargos, durante el tiempo que los ejerzan, cumplan de manera continua y permanente con los requisitos y principios que esta Constitución señala para su nombramiento o su ratificación.

(...)

Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia durarán en su cargo **seis años**, contados a partir de la fecha en que rindan protesta de Ley, al término de los cuales podrán ser ratificados y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de su cargo en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Al cumplir setenta años de edad.
- b) Al cumplir quince años en el cargo de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia.
- c) Por incapacidad física o mental que impida el buen desempeño de sus funciones.
- d) En los demás casos que establezca esta Constitución y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

Tratándose de los incisos a) y b) de este artículo el Consejo de la Judicatura notificará al Magistrado, a más tardar seis meses antes, la fecha en que concluirá en definitiva su encargo, señalando la causa en que se funda la privación de su puesto. El supuesto previsto en el inciso c), se tendrá por acreditado en los términos de las disposiciones legales aplicables.

(...)”.

3. El artículo 116, fracción III, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se dice violado, señala a la letra:

“**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.

(...)

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

(...)

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

Este último párrafo recoge el principio de **inamovilidad** de los juzgadores y ha sido ampliamente interpretado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, habiéndose fijado con suficiente claridad su alcance. En efecto, entre otros, existe el siguiente criterio de jurisprudencia:

“INAMOVILIDAD JUDICIAL. NO SÓLO CONSTITUYE UN DERECHO DE SEGURIDAD O ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES QUE HAYAN SIDO RATIFICADOS EN SU CARGO SINO, PRINCIPALMENTE, UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS. La inamovilidad judicial, como uno de los aspectos del principio de seguridad o estabilidad en el ejercicio del cargo de magistrados de los Poderes Judiciales Locales, consagrado en el artículo 116, fracción III, de la Carta Magna, se obtiene una vez que se han satisfecho dos condiciones: a) el ejercicio del cargo durante el tiempo señalado en la Constitución Local respectiva y b) la ratificación en el cargo, que supone que el Dictamen de evaluación en la función arrojó como conclusión que se trata de la persona idónea para desempeñarlo. La **inamovilidad** así adquirida y que supone que los magistrados que la han obtenido "sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las

Constituciones y Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados", **constituye no sólo un derecho del funcionario, pues no tiene como objetivo fundamental su protección, sino, principalmente, una garantía de la sociedad de contar con magistrados independientes y de excelencia que realmente hagan efectivos los principios que en materia de administración de justicia consagra nuestra Carta Magna**, garantía que no puede ponerse en tela de juicio bajo el planteamiento de que pudieran resultar beneficiados funcionarios sin la excelencia y diligencia necesarias, pues ello no sería consecuencia del principio de inamovilidad judicial sino de un inadecuado sistema de evaluación sobre su desempeño que incorrectamente haya llevado a su ratificación. De ahí la importancia del seguimiento de la actuación de los magistrados que en el desempeño de su cargo reviste y de que el acto de ratificación se base en una correcta evaluación, debiéndose tener presente, además, que la inamovilidad judicial **no es garantía de impunidad, ni tiene por qué propiciar que una vez que se obtenga se deje de actuar con la excelencia profesional, honestidad invulnerable y diligencia que el desempeño del cargo exige, en tanto esta garantía tiene sus límites propios, ya que implica no sólo sujeción a la ley, sino también la responsabilidad del juzgador por sus actos frente a la ley, de lo que deriva que en la legislación local deben establecerse adecuados sistemas de vigilancia de la conducta de los magistrados y de responsabilidades tanto administrativas como penales, pues el ejercicio del cargo exige que los requisitos constitucionalmente establecidos para las personas que lo ocupen no sólo se cumplan al momento de su designación y ratificación, sino que deben darse de forma continua y permanente, prevaleciendo mientras se desempeñen en el cargo"**⁶⁸.

El criterio anterior establece que el fin último del principio de inamovilidad judicial es que los funcionarios gocen de condiciones idóneas para ejercer la función que tienen encomendada en un entorno de protección con respecto a otros poderes públicos. Si se mantienen esas condiciones, entonces se verá fortalecida la

⁶⁸ Jurisprudencia P./J. 106/2000, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XII, octubre de 2000, página 8.

independencia judicial, lo cual indudablemente redundará en beneficios para la sociedad.

4. Las preguntas que conviene hacerse en este momento son las siguientes: ¿La inamovilidad es incompatible con un sistema permanente de evaluación?; ¿Qué significa **inamovible** en términos del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?; e ¿Inamovilidad significa cargo vitalicio?

La respuesta a la primera interrogante está claramente contestada en el criterio del Tribunal Pleno que acaba de ser citado: la inamovilidad judicial no tiene por qué propiciar que una vez que se obtenga se deje de actuar con la excelencia profesional, honestidad invulnerable y diligencia que el desempeño del cargo exige, en tanto esta garantía tiene sus límites propios; en consecuencia, la legislación local debe establecer sistemas para vigilar que los magistrados no sólo cumplan con las exigencias al momento de su designación y ratificación, sino que deben darse de forma continua y permanente.

Así, si queda justificada la necesidad de que la excelencia en el desempeño sea permanente, no parece lógico cuestionar que la vigilancia llevada a cabo sobre todo mediante sistemas de evaluación sea también permanente. En otras palabras: la finalidad principal y genuina del principio de inamovilidad judicial es absolutamente compatible con el sistema de evaluación permanente.

Además, no debe confundirse el proceso con el producto, pues el hecho mismo de que existan sistemas de evaluación permanente no puede afectar, sin más, el principio de inamovilidad judicial, porque, se insiste, la evaluación persigue el mismo fin que el principio: velar porque la sociedad cuente con jueces que tengan las condiciones idóneas para desempeñar su función. Otra cosa es que ciertos

sistemas de evaluación pudieran determinar de manera expresa que las evaluaciones que se hicieran a los magistrados ya ratificados pudieran acarrear la consecuencia del cese de funciones, lo cual no se advierte en ninguna parte de la reforma que se analiza. En otras palabras: una cosa es la evaluación permanente y otra muy distinta las consecuencias que ésta pudiera contemplar de manera expresa y que estuvieran inequívocamente dirigidas a la negación de la inamovilidad que ha sido adquirida por algún funcionario.

En cuanto a la pregunta relativa al significado de **inamovible** en términos del artículo 116, fracción III, párrafo quinto, constitucional, es importante señalar lo siguiente.

No debe pasar inadvertido que el referido precepto constitucional establece con toda claridad que la determinación del plazo de duración de los magistrados de los poderes judiciales locales corresponde a los Congresos Locales, pues, dice: *“Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales”*.

Asimismo, no debe perderse de vista que la Constitución Federal establece como posibilidad la ratificación de los magistrados, siendo la consecuencia de tal ratificación, la inamovilidad judicial. En efecto, dice el precepto constitucional: *“[los magistrados] podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados”*.

Así las cosas, es claro que la propia Constitución Federal establece limitaciones al principio de inamovilidad judicial y, sobre todo, permite que los Congresos Locales modalicen legalmente la forma de alcanzar ese principio. Lo anterior significa que el principio de

inamovilidad judicial no es absoluto, por lo que no puede ser interpretado restrictivamente en exclusiva clave temporal, es decir, no puede considerarse sin más que la inamovilidad judicial signifique una condición absolutamente inalterable.

La inamovilidad judicial se alcanza, de acuerdo con la Constitución Federal, una vez que un magistrado es ratificado en su cargo con las evaluaciones y dictámenes correspondientes. Cuando esto ha ocurrido, la Constitución Federal establece **condiciones** para limitarla, pues en modo alguno, inamovilidad puede ser entendida en el sentido de “cargo vitalicio” —con lo cual queda respondida la tercera pregunta que se planteaba líneas arriba—. Tales condiciones se encuentran en el párrafo quinto de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal:

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

Se trata de las siguientes:

a) Que los magistrados sólo pueden ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones Locales; y

b) Que los magistrados sólo pueden ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

El mandato de la Constitución Federal une ambas limitantes mediante la conectiva lógica de la conjunción, lo que significa que los magistrados pueden ser **inamovibles** de sus cargos **en los términos**

de la Constitución Local y de las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El problema que aquí se presenta se complica porque el cuestionamiento del poder actor está dirigido, precisamente, a los términos en los que la Constitución Local de Baja California ha previsto el principio a la inamovilidad judicial. En tales circunstancias, la respuesta no puede ser, sin más, que la limitación es constitucionalmente válida porque está contenida en la Constitución Local en apego al artículo 116, fracción III, párrafo quinto, de la Constitución Federal, ya que, con ello, se caería en una petición de principio.

Tomando en cuenta lo anterior, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera indispensable realizar un análisis a partir del cual se determine si el sistema que regula el principio de inamovilidad judicial establecido en la Constitución Política del Estado de Baja California es o no violatorio del propio principio de inamovilidad establecido en la Constitución Federal.

5. Para tal efecto, este Tribunal Pleno considera que si el nuevo sistema de evaluación, ratificación y remoción de los magistrados aprueba el siguiente *test*, entonces no se habrá violado el principio de inamovilidad judicial:

5.1. Periodo de duración de los magistrados ¿El período de duración de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia contraría el principio de independencia judicial?

El artículo 116, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Federal establece que serán las Constituciones Locales y sus Leyes

Orgánicas las que establecerán las condiciones de permanencia en el puesto de los servidores del Poder Judicial Local, lo que significa que se precisará la duración de su nombramiento con lo cual se logrará la estabilidad en el puesto mientras su conducta sea apegada a derecho. Por su parte, el párrafo quinto del mismo precepto constitucional que alude a los Magistrados prevé también el esquema de permanencia al destacar que “durarán el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales”, pero al estar sujetos a reelección o ratificación pueden adquirir inamovilidad en el puesto.

Luego, la diferencia entre los Magistrados del Poder Judicial y los demás servidores públicos es que estos últimos no son sujetos a la ratificación en el puesto ni, por ende, pueden adquirir inamovilidad, sin que pase inadvertido que, en general, todos los servidores públicos de ese poder gozan de permanencia en su puesto, que en sentido estricto no es lo mismo que la inamovilidad en el cargo.

Esta inamovilidad y permanencia en el cargo de los Magistrados tienden a garantizar su independencia, de ahí que sea imprescindible que las designaciones no sean temporales ni periódicas.

a) Designaciones periódicas: Estas designaciones contrarían la independencia judicial porque no hay continuidad en el cargo, pues existen interrupciones en cada espacio de tiempo, de modo que al final de ellos tiene que hacerse una nueva designación sin posibilidad de que los Magistrados alcancen la ratificación en el nombramiento, dado que no se prevé la extensión necesaria en el puesto.

b) Designaciones temporales: Al igual que la anterior este tipo de nombramientos de Magistrados no abonan a la independencia judicial, porque se caracterizan en que duran poco tiempo, ya que es básico que para desarrollar debidamente la función en beneficio de la sociedad se

disponga de una duración mayor para que adquieran experiencia, pues con tan corta extensión ni siquiera se puede valorar su desempeño y, la posible ratificación, no cumpliría ningún estándar objetivo.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el período de duración de **seis años**, con la posibilidad de ratificación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California cumple razonablemente con estos parámetros.

En efecto, el establecimiento de una temporalidad de seis años no puede considerarse como una designación temporal que vulnera la independencia judicial, porque dicho plazo es suficiente para conocer el desempeño que tienen los Magistrados en la función jurisdiccional a fin de garantizar a los justiciables un mejor servicio en la impartición de justicia, el cual puede verse reflejado en la unidad de criterios, solidez de las decisiones y calidad argumentativa derivada de la experiencia que van acumulando por el transcurso de esos años. De este modo, la reforma no sólo no es contraria a la independencia judicial sino que es evidente que mejora esas condiciones al haber confirmado el periodo de duración de seis años y estableciendo adicionalmente la posibilidad de ratificación que antes no existía⁶⁹.

Tampoco se trata de una designación periódica, porque existe la posibilidad de ratificación hasta llegar al plazo de quince años, lo que significa que no hay interrupción en espacios de tiempo, sino una clara continuidad en el puesto de Magistrados. En consecuencia, queda en evidencia que es constitucional, en ese aspecto, el artículo 58 de la Constitución del Estado de Baja California.

⁶⁹ En efecto, el artículo 58, vigente antes de la reforma, señalaba: "Artículo 58. El Tribunal Superior de Justicia estará integrado por trece magistrados Numerarios como mínimo y tres supernumerarios. Funcionará en los Términos que disponga la Ley. Los magistrados en Pleno, designarán a uno de sus miembros como Presidente, que durará dos años en su cargo, y no podrá ser reelecto. Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, durarán en su cargo **seis años y en ningún caso podrán ser ratificados**".

5.2. Nuevas reglas de ratificación. En lo que respecta a las nuevas reglas de **ratificación** de los magistrados, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tampoco encuentra que las mismas vulneren el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal.

Dicho precepto prevé la posibilidad de reelección o ratificación de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, como un principio imperativo que deberá estar garantizado tanto en las Constituciones Locales como en las leyes secundarias estatales. Al respecto, conviene precisar que este Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia P./J. 21/2006 de rubro: “MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. ALCANCE DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE RATIFICACIÓN O REELECCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL⁷⁰”, sostuvo que la expresión “podrán ser reelectos” aludida en dicho precepto constitucional no significa que dicha reelección sea obligatoria, y por consecuencia deba entenderse por ella que dichos funcionarios judiciales “tendrán que ser reelectos”, sino únicamente que dichos funcionarios judiciales cuentan con esa garantía para efectos de que al momento de la terminación de su cargo, puedan ser evaluados por las autoridades competentes para ello, y puedan ser ratificados en caso de haber demostrado que durante el desempeño de su encargo realizaron su encomienda con honorabilidad, excelencia, honestidad y diligencia. Ello también se traduce en una garantía de la sociedad, puesto que ésta tiene derecho a contar con magistrados capaces e idóneos que hagan efectiva día a día la garantía social de acceso a la justicia.

Asimismo, este Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia P./J.

⁷⁰ Tesis P./J. 21/2006 de la Novena Época, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 1447 del tomo XXIII, correspondiente a febrero de 2006, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

22/2006, de rubro: “RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES (MAGISTRADOS DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA LOCALES, ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). CARACTERÍSTICAS Y NOTAS BÁSICAS”⁷¹, ha señalado, respecto de la ratificación o reelección de los magistrados de Tribunales Superiores de Justicia locales, lo siguiente:

1. La ratificación es una institución jurídica mediante la cual se confirma a un juzgador, **previa evaluación objetiva** de su actuación en el cargo que venía desempeñando para determinar si continuará en el mismo o no.
2. La ratificación surge en función directa de la actuación del funcionario judicial durante el tiempo de su encargo, siempre y cuando haya demostrado que en el desempeño de su cargo actúo permanentemente con diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable, de manera que puede caracterizarse como un derecho que se traduce en que se tome en cuenta el tiempo ejercido como juzgador y en conocer el resultado obtenido en su evaluación.
3. La ratificación no depende de la voluntad discrecional de los órganos a quienes se encomienda, sino del ejercicio responsable de una evaluación objetiva que implique el respeto a los principios de independencia y autonomía jurisdiccionales.
4. La ratificación mantiene una dualidad de caracteres al ser, al mismo tiempo, un derecho del servidor jurisdiccional y una garantía de la sociedad, en tanto que ésta tiene derecho a contar con juzgadores idóneos que aseguren una impartición de justicia pronta, completa, gratuita e imparcial.
5. La ratificación no se produce de manera automática, pues para que tenga lugar, y en tanto que surge con motivo del desempeño que ha tenido un servidor jurisdiccional en el lapso de tiempo que dure su mandato, es necesario realizar una evaluación, en la que el órgano facultado para decidir sobre ésta, está obligado a llevar un **seguimiento** de la actuación del funcionario en el desempeño de su cargo para poder evaluar y determinar su

⁷¹ Tesis P./J. 22/2006 de la Novena Época, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 1535 del tomo XXIII, correspondiente a febrero de 2006, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

idoneidad para permanecer o no en el cargo de magistrado, lo que llevará a que sea ratificado o no⁷². Esto último debe estar avalado mediante las pruebas relativas que comprueben el correcto uso, por parte de los órganos de poder a quienes se les otorgue la facultad de decidir sobre la ratificación, de tal atribución, para así comprobar que el ejercicio de dicha facultad no fue de manera arbitraria.

6. La evaluación sobre la ratificación o reelección a que tiene derecho el juzgador y respecto de la cual la sociedad está interesada, es un acto administrativo de orden público de **naturaleza imperativa**, que se concreta con la emisión de **dictámenes** escritos, en los cuales se precisen, de manera fundada y motivada, las razones de la determinación tomada en relación con la ratificación de un servidor jurisdiccional⁷³.
7. La ratificación supone como condición necesaria que el funcionario judicial de que se trate haya cumplido el término de duración de su cargo establecido en la Constitución Local, pues es a su término cuando puede evaluarse si su conducta y desempeño en la función lo hace o no merecedor a continuar en el mismo.

Es claro, entonces, que el cargo de magistrado no concluye sólo por el transcurso del tiempo previsto en las Constituciones Locales, pues ello atentaría contra el principio de seguridad y estabilidad en la duración del cargo que se consagra como una de las formas de garantizar la independencia y autonomía judicial al impedirse que continúen en el ejercicio del cargo funcionarios judiciales idóneos. También se contrariaría el principio de carrera judicial establecido en la Constitución Federal, en el que una de sus características es la permanencia de los funcionarios en los cargos como presupuesto de una eficaz administración de justicia.

⁷² Los órganos de poder competentes para intervenir en el procedimiento de designación de magistrados deben abrir un expediente con las documentales que avalen el fiel cumplimiento por parte de la persona que se designe para ocupar el cargo de magistrado de los requisitos constitucionalmente previstos para ello y, preferentemente, sujetarse el procedimiento de selección a reglas establecidas previamente y que sean del conocimiento público a fin de garantizarse el correcto uso de la atribución de designación que se les confiere.

⁷³ Constituye un acto administrativo de orden público de naturaleza imperativa en virtud de que la figura de la ratificación o reelección se encuentra establecida en el artículo 116, fracción III, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, y su justificación es el interés de la sociedad de conocer la actuación ética y profesional de los funcionarios judiciales, situación que lleve a la sociedad a que se beneficie con su experiencia y desarrollo profesional a través de la ratificación o a impedir que continúen en la función jurisdiccional, funcionarios que su actuación no ha sido óptima ni ha arrojado la idoneidad del cargo que se esperaba.

Por otro lado, este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 4/2005, fallada en sesión de trece de octubre de dos mil cinco, por unanimidad de diez votos, determinó que la **evaluación** de los magistrados a través de los dictámenes técnicos es un acto que tiene trascendencia directa en la esfera de los gobernados, en tanto éstos son los destinatarios directos de la garantía de acceso jurisdiccional; por ello, se debe exigir que al emitirlos, los órganos competentes para ello cumplan con las garantías de **fundamentación** y **motivación** de una manera reforzada, es decir, que de ellas se desprenda que realmente existe una consideración sustantiva, objetiva y razonable y no meramente formal y hueca de la normatividad aplicable.

En efecto, las garantías de fundamentación y motivación, tratándose de los actos en los que las autoridades encargadas de emitir los dictámenes de ratificación o no de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, actos que como ya dijimos, tienen una trascendencia directa en la esfera de los gobernados, deben surtirse de la siguiente manera⁷⁴:

- a) Debe existir una norma legal que otorgue a la autoridad emisora la facultad de actuar en determinado sentido, es decir, debe respetarse la delimitación constitucional y legal de la esfera competencial de las autoridades.
- b) La autoridad emisora del acto debe desplegar su actuación en la forma en la que disponga la ley, y en caso de que no exista disposición alguna en la que se regulen los pasos fundamentales en que las autoridades deberán actuar, la propia autoridad emisora del acto podrá determinar la forma

⁷⁴ Estos criterios se sostienen en las tesis de jurisprudencia P./J. 23/2006 y P./J. 24/2006 de rubros: "RATIFICACIÓN O NO DE FUNCIONARIOS JUDICIALES LOCALES. LA DECISIÓN CORRESPONDIENTE ES UN ACTO QUE TRASCIENDE LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE ESTÉ DEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA", Y "RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES LOCALES. SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN". Ambas tesis surgen de la Controversia Constitucional 4/2005. Poder Judicial del Estado de Tlaxcala. 13 de octubre de 2005. Unanimidad de diez votos . Ausente José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

de actuación, pero siempre en pleno respeto a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, concretamente en el caso, en lo dispuesto por el artículo 116, fracción III constitucional.

- c) La Suprema Corte está obligada a analizar si las autoridades emisoras del acto respetaron todos y cada uno de los pasos fundamentales aplicables a su actuación o si en caso de no existir procedimiento establecido para ello, si la actuación de las autoridades se llevó a cabo en respeto a los principios establecidos en el artículo 116, fracción III de la Constitución Federal, sin que se haya desplegado su actuación de manera arbitraria.

Cabe señalar que ello, no puede llevar a esta Suprema Corte a subrogarse en el papel de aquellas autoridades que tienen competencia para emitir el acto, sino que debe circunscribirse a la comprobación de que las autoridades desplegaron su actuación a los lineamientos del orden jurídico estatal o en pleno respeto a las disposiciones de la Constitución Federal (artículo 116, fracción III), de modo que su actuar no pueda considerarse arbitrario.

- d) Deben existir los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que era procedente que las autoridades emisoras del acto actuaran en ese sentido.
- e) En la emisión del acto, la autoridad emisora debe justificar, de manera objetiva y razonable, las razones por las que la autoridad emisora determinó la ratificación o no ratificación de los funcionarios judiciales correspondientes, y además dicha justificación deberá realizarse de forma personalizada e individualizada, refiriéndose a la actuación en el desempeño del cargo, de cada uno de los funcionarios judiciales que se encuentren en el supuesto. Esto es, debe existir una motivación reforzada de los actos de autoridad.
- f) La emisión del Dictamen de ratificación o no ratificación es siempre **obligatoria** y deberá realizarse siempre por escrito, con la finalidad de que tanto el funcionario judicial que se encuentre en el supuesto, como la sociedad, tengan pleno conocimiento respecto de las razones por las que la autoridad competente determinó ratificar o no a dicho funcionario judicial; por tanto, el Dictamen se deberá hacer del conocimiento de ambas partes: mediante notificación personal al funcionario que se refiera, y mediante la publicación del Dictamen en el Periódico Oficial de la entidad

referida, a efecto de que sea del conocimiento de la sociedad en general.

Los anteriores son los requisitos necesarios que las autoridades emisoras de los dictámenes deben cubrir para satisfacer las garantías de fundamentación y motivación cuando se trate de la ratificación o no ratificación de los magistrados que integran los Poderes Judiciales Locales.

Una vez trazado el modelo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en cuanto a la ratificación de los magistrados locales vía Dictamen técnico, es necesario analizar si los cambios legislativos originados por las reformas impugnadas transgreden o trastocan la independencia y autonomía del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California y, por ende, la del Poder Judicial de esa entidad, a través de la violación del principio de inamovilidad judicial. El siguiente cuadro comparativo da cuenta de tales cambios:

ANTES DE LA REFORMA	DESPUÉS DE LA REFORMA
<p>Artículo 58. El Tribunal Superior de Justicia estará integrado por trece magistrados Numerarios como mínimo y tres supernumerarios. Funcionará en los Términos que disponga la Ley. Los magistrados en Pleno, designarán a uno de sus miembros como Presidente, que durará dos años en su cargo, y no podrá ser reelecto.</p> <p>Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, durarán en su cargo seis años y en ningún caso podrán ser ratificados.</p> <p>Seis meses antes de que concluya el período de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, procederá a realizar los nuevos nombramientos entre los aspirantes que integren la lista que le presente el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, la cual deberá contener únicamente a los profesionistas que hayan resultado aprobados en el examen que practique el Consejo de la Judicatura conforme al reglamento respectivo.</p> <p>El Tribunal de Justicia Electoral se integrará</p>	<p>Artículo 58. El Tribunal Superior de Justicia estará integrado por trece magistrados Numerarios como mínimo y tres supernumerarios. Funcionará en los términos que disponga la Ley.</p> <p>El Congreso del Estado está facultado para resolver soberana y discrecionalmente respecto a los nombramientos, ratificación o no ratificación y remoción de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia. En los mismos términos resolverá sobre la designación y remoción de los integrantes del Consejo de la Judicatura. Dichas resoluciones serán definitivas e inatacables, por lo que no procederá juicio, recurso o medio de defensa ordinario o extraordinario alguno en contra de las mismas.</p> <p>La Ley establecerá sistemas permanentes de evaluación del desempeño de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y Jueces del Poder Judicial, para garantizar que quienes ocupen dichos cargos, durante el tiempo que los ejerzan, cumplan de manera continua y permanente con los requisitos y principios que esta Constitución señala para su nombramiento o su ratificación.</p>

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2007

ANTES DE LA REFORMA	DESPUÉS DE LA REFORMA
<p>con tres magistrados Numerarios y hasta dos supernumerarios, que desempeñarán su cargo por tres años, eligiéndose de entre ellos al Presidente, en sesión de Pleno. Los magistrados de Justicia Electoral en ningún caso podrán ser ratificados.</p> <p>Los magistrados Electorales serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, previa convocatoria que éste emita, en la forma que determine su Ley Orgánica.</p> <p>Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, durarán en su cargo seis años y en ningún caso podrán ser ratificados.</p> <p>Seis meses antes de que concluya el período de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, procederá a realizar los nuevos nombramientos entre los aspirantes que integren la lista que le presente el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, la cual deberá contener únicamente a los profesionistas que hayan resultado aprobados en el examen que practique el Consejo de la Judicatura conforme al reglamento respectivo.</p>	<p>Seis meses antes de que concluya el período de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, procederá a realizar los nuevos nombramientos entre los aspirantes que integren la lista que le presente el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, la cual deberá contener únicamente a los profesionistas que hayan resultado aprobados en el examen que practique el Consejo de la Judicatura conforme al reglamento respectivo.</p> <p>El Tribunal de Justicia Electoral se integrará con tres magistrados Numerarios y hasta dos supernumerarios, que desempeñarán su cargo por tres años, eligiéndose de entre ellos al Presidente, en sesión de Pleno. Los magistrados de Justicia Electoral en ningún caso podrán ser ratificados.</p> <p>El nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia se efectuará bajo el siguiente procedimiento:</p> <p>I. Inmediatamente que exista una o varias vacantes de magistrados o seis meses antes si la misma fuere previsible, el Consejo de la Judicatura deberá dar inicio al proceso de evaluación de aspirantes, haciéndolo del conocimiento del Congreso, el cual incluirá exámenes psicométricos, oposición y de méritos correspondientes, conforme a la Ley y el reglamento respectivo. El Consejo de la Judicatura, tendrá hasta noventa días naturales para desahogarlo, desde que emita la convocatoria pública, hasta que realice la entrega de la lista por conducto de su Presidente al Congreso;</p> <p>II. El Congreso resolverá dentro de los treinta días naturales siguientes a que reciba la lista, por mayoría calificada de sus integrantes, los nombramientos de magistrados de entre los aspirantes que integren la lista, la cual deberá contener en orden de puntuación, únicamente a los profesionistas que hayan aprobado en el proceso de evaluación que practique el Consejo de la Judicatura;</p> <p>III. En caso de que el Congreso no aprobara el nombramiento o nombramientos, o solo cubriera algunas de las vacantes de magistrados, o fuera omiso en el término previsto en la fracción anterior, el Consejo de la Judicatura abrirá un nuevo proceso de evaluación, que se deberá desahogar y remitir al Congreso dentro de los treinta días naturales siguientes, en el cual podrá participar cualquier interesado e incluirse en la lista a quienes hayan aprobado en el proceso de evaluación previsto en la fracción I de este artículo, y</p> <p>IV. Recibida la segunda lista, el Congreso tendrá hasta treinta días naturales para nombrar por mayoría calificada de sus</p>

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2007

ANTES DE LA REFORMA	DESPUÉS DE LA REFORMA
	<p>integrantes al Magistrado o magistrados, y si no lo hiciese en dicho término, ocuparán los cargos de magistrados las personas que se encuentren en los primeros lugares de la lista, la cual deberá ser elaborada en los términos señalados en las fracciones II y III de este artículo.</p> <p>Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia durarán en su cargo seis años, contados a partir de la fecha en que rindan protesta de Ley, al término de los cuales podrán ser ratificados y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de su cargo en cualquiera de los siguientes supuestos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Al cumplir setenta años de edad. b) Al cumplir quince años en el cargo de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia. c) Por incapacidad física o mental que impida el buen desempeño de sus funciones. d) En los demás casos que establezca esta Constitución y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado. <p>Tratándose de los incisos a) y b) de este artículo el Consejo de la Judicatura notificará al Magistrado, a más tardar seis meses antes, la fecha en que concluirá en definitiva su encargo, señalando la causa en que se funda la privación de su puesto. El supuesto previsto en el inciso c), se tendrá por acreditado en los términos de las disposiciones legales aplicables.</p> <p>Un año antes de que concluya el periodo para el que fue nombrado el Magistrado, el Consejo de la Judicatura procederá a elaborar un Dictamen técnico de evaluación en el que analice minuciosamente su actuación y desempeño y emita una opinión al respecto. El Dictamen, así como el expediente del Magistrado, deberá ser remitido al Congreso, dentro de los noventa días naturales siguientes, debiendo contener todos aquellos elementos objetivos y requisitos que señale la Ley y que den a conocer si el Magistrado sujeto a proceso de ratificación, durante su desempeño, ha ejercido el cargo con excelencia profesional, honestidad, diligencia y que goza de buena reputación y buena fama en el concepto público, además de precisar si conserva los requisitos requeridos para su nombramiento previstos en el artículo 60 de esta Constitución.</p> <p>El Congreso con base en lo anterior, y una vez que escuche al Magistrado sujeto a proceso de ratificación, resolverá sobre su ratificación o no ratificación, mediante mayoría calificada de sus integrantes, a más tardar seis meses antes de que el Magistrado concluya su encargo.</p> <p>Si el Congreso resuelve la no ratificación, el Magistrado cesará en sus funciones a la conclusión del periodo para el que fue nombrado y se procederá a realizar un nuevo nombramiento en los términos de este artículo.</p>

Como puede advertirse, los cambios legislativos en materia de ratificación y permanencia en el cargo de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California son esencialmente los siguientes:

a) La obligación de que el legislador local instaure sistemas permanentes de evaluación;

b) La posibilidad de ratificación de los magistrados que antes no existía; y

c) La duración de la inamovilidad judicial, bajo los siguientes criterios: cuando los magistrados ratificados cumplan setenta años de edad; cuando los magistrados ratificados cumplan quince años en su cargo; por incapacidad física o mental que impida el buen desempeño de las funciones del magistrado; y en los demás casos que establezca la Constitución Local y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

El primero de los cambios ha sido ya analizado, habiéndose concluido que la evaluación permanente, por sí misma, no puede afectar la inamovilidad judicial, ya que sin duda se relacionan con la eficiencia en el desempeño y su probidad, salvo que implique volver a estándares relativos al nombramiento o ratificación como su idoneidad profesional que ya fue valorada.

El segundo de los cambios resulta justificado, ya que contrastando las modificaciones con el modelo de ratificación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha construido y el cual acaba de ser expuesto, se llega a la conclusión de que las reformas cumplen con las exigencias expuestas, pues contemplan un **sistema de**

ratificación en el que se prevé una **evaluación objetiva** (no discrecional) de los magistrados sujetos a examen de ratificación —de hecho, en este caso la evaluación debe hacerla el propio Poder Judicial de Baja California a través del Consejo de la Judicatura Local—; dicho sistema constituye al mismo tiempo un derecho de los magistrados y una garantía de la sociedad; se prevé un **seguimiento** de la actuación del funcionario en el desempeño de su cargo; se prevé la emisión de **dictámenes** escritos en los cuales se precisen las razones de la ratificación; se establece como condición de la ratificación que el funcionario judicial haya cumplido el término de duración de su cargo establecido en la Constitución Local; y, finalmente, no existe ninguna imposibilidad de que quienes emitan el dictamen técnico tengan que cumplir con las garantías de **fundamentación** y **motivación** de una manera reforzada.

Los restantes cambios se analizan a continuación en el rubro específico de la temporalidad máxima en que una persona, por varias razones, puede desempeñar el cargo de Magistrado.

5.3. Temporalidad en el cargo. Como se ha señalado, la Constitución del Estado de Baja California establece los siguientes lineamientos:

a) Cuando los magistrados ratificados cumplan setenta años de edad.

b) Cuando los magistrados ratificados cumplan quince años en su cargo;

c) Por incapacidad física o mental que impida el buen desempeño de las funciones del magistrado; y

d) En los demás casos que establezca la Constitución Local y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

Este Tribunal Pleno considera que el hecho de haber señalado el plazo máximo de **setenta años de edad** no constituye una afectación al principio de inamovilidad judicial, porque se considera que la medida constituye un beneficio a favor del funcionario que, habiendo alcanzado una edad considerable, tiene derecho a un descanso por los años que ha dedicado al servicio activo.

Las personas que llegan a los setenta años de edad se encuentran de manera objetiva en un punto en el que ha quedado demostrado su compromiso y entrega a la función judicial y, a partir de ese momento, puede señalarse justificadamente que la conclusión de su encargo no merma ni trunca su ya probada carrera judicial. Por el contrario, significa que el funcionario llevó a cabo su encomienda hasta un extremo exigible. De este modo, si se considerara como obligatoria su continuidad, se llegaría al extremo de exigir una conducta supererogatoria.

Por otra parte, conviene señalar que el derecho a la estabilidad de los funcionarios judiciales no es de carácter *ad vitam*, sino que dicha prerrogativa, que les asegura el ejercicio en el encargo que les fue encomendado, se concede por un plazo cierto y determinado, mismo que comprende desde su designación (nombramiento), hasta el momento en que, conforme el párrafo quinto de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, llegue el tiempo del término de su encargo previsto en las Constitucionales Locales, en el caso, cuando lleguen a cumplir setenta años de edad; pues los magistrados de los Tribunales Locales no adquieren en propiedad el cargo encomendado, en virtud de que se crea el funcionario para la función, mas no se crea la función para el funcionario.

En este sentido, la hipótesis que se analiza constituye un retiro del cargo que se produce de oficio y por causas naturales, por haber culminado el plazo que se le concedió para el ejercicio de la función que le fue encomendada, al haber llegado al límite de edad para desempeñarlo, situación que no provoca desigualdades, porque es aplicable a todos los sujetos que se ubiquen en la misma circunstancia y, por ende, otorga un trato igual, sin distinción alguna a los individuos que pertenecen a esa misma y determinada situación jurídica, es decir, a todos los magistrados que se ubiquen dentro de esa hipótesis, sin diferenciación de ninguna especie.

Por tal motivo, debe precisarse que la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo no significa que las personas de que se tratan tienen en propiedad los puestos que desempeñan y, por tanto, un derecho subjetivo público para que se mantengan permanentemente en él, en atención a que la prerrogativa de mérito no es de carácter absoluto ni es posible colocarla sobre el interés general, pues en tal caso se comprometería indebidamente al Estado para mantener esa situación de manera indefinida.

En otras palabras, la estabilidad como otros derechos que consagra la Constitución Federal, debe ejercerse conforme a las leyes que la reglamentan y en armonía con los demás derechos fundamentales y atribuciones estatales establecidos con igualdad de jerarquía por la misma Carta Magna.

Por otro lado, se considera que el período máximo de **quince años** (seis de duración más los nueve que se requieren para alcanzar los quince) no constituye una afectación al Poder Judicial del Estado, pues cada Entidad Federativa, en ejercicio de su soberanía, puede determinar el funcionamiento y la organización de sus instituciones

públicas con la única limitante de que no transgreda los contenidos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, los Congresos Locales cuentan con la potestad de determinar el período de duración de los magistrados bajo el amparo del artículo 116, fracción III, párrafo quinto, de la Constitución Federal que dispone que *“los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales”*, sin perder de vista, desde luego, que dicho período sea razonable⁷⁵.

También se considera que la limitante favorece la rotación en los cargos públicos, tomando en cuenta que, como ya se dijo, la inamovilidad ni significa cargo vitalicio, ni tampoco un derecho adquirido inmutable. Los Congresos Locales pueden válidamente establecer los plazos máximos de la duración posterior a la ratificación si con ello se le da sentido a la organización e integración de uno de los poderes del Estado, siempre que este periodo no implique una falsa inamovilidad a través de una temporalidad breve en el puesto, porque esta última situación sería contraria a la independencia judicial.

Por lo demás, se estima que resulta saludable desde el punto de vista constitucional que un Estado de la República favorezca la rotación en los cargos para dar oportunidad a más gente, ya que con

⁷⁵ Al respecto, debe tomarse en cuenta la tesis de jurisprudencia número P./J. 44/2007, emitida por este Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXV, mayo de 2007, página 1641, que dice: “ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN. Conforme al artículo 116, fracción III, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, lo que implica una amplia libertad de configuración de los sistemas de nombramiento y ratificación de los Magistrados que los integran, siempre y cuando respeten la estabilidad en el cargo y aseguren la independencia judicial, lo que puede concretarse con los parámetros siguientes: a) Que se establezca un periodo razonable para el ejercicio del cargo, tomando en cuenta un solo periodo de ejercicio o uno de primer nombramiento y posterior ratificación, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable atendiendo a la realidad de cada Estado; b) Que en caso de que el periodo no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber de retiro determinado por los propios Congresos Locales; c) Que la valoración sobre la duración de los periodos sólo pueda ser inconstitucional cuando sea manifiestamente incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional o cuando se advierta que a través de la limitación de los periodos pretende subyugarse al Poder Judicial; y d) Que los Magistrados no sean removidos sin causa justificada”. Controversia Constitucional 9/2004. Poder Judicial del Estado de Jalisco. 23 de octubre de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan Díaz Romero. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.

ello se evita la concentración de poder y se favorece la división de potestades.

Asimismo, en cuanto a la **incapacidad física o mental** que impida el buen desempeño de las funciones del magistrado, queda en sí misma justificada, pues si lo que se persigue es que la sociedad cuente con magistrados idóneos en el desempeño de sus cargos, una merma en la salud física o mental impide la realización de tales fines.

Finalmente, en cuanto al último caso relativo a las **responsabilidades de los servidores públicos**, este Tribunal Pleno también la encuentra justificada, en primer lugar, porque se ajusta nítidamente al mandato constitucional establecido en el párrafo quinto de la fracción III del artículo 116 y, en segundo lugar, porque desde el punto de vista material cuando un funcionario incurre en responsabilidad por el desempeño de sus funciones objetivamente queda evidenciado que el funcionario no es el idóneo para servir a la sociedad al no cumplir con eficiencia su desempeño judicial.

Quinto Tema: ¿El artículo 58, párrafo séptimo, inciso b), de la Constitución Política del Estado de Baja California es violatorio del artículo 14 constitucional, por afectar la garantía de irretroactividad?

En el **octavo concepto de invalidez**, la parte actora señaló que dado que los magistrados que actualmente conforman el Tribunal Superior de Justicia ya fueron ratificados y con ello alcanzaron la inamovilidad judicial, la disposición contenida en el artículo 58, párrafo séptimo, inciso b), de la Constitución del Estado de Baja California, que prescribe el retiro del magistrado del referido órgano jurisdiccional al cumplir quince años en el cargo, no resulta aplicable a los mismos, porque las reglas que deben considerarse para el supuesto del retiro

en el cargo son las disposiciones que estaban vigentes en el momento que se expidió el nombramiento de cada magistrado en particular. De otro modo, se estaría reconociendo una aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de los magistrados ya inamovibles del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California.

Sostiene también que el artículo 94, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos previene que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durarán 15 años en el cargo, pero que esta regulación que no es aplicable a los magistrados que sirven a los poderes judiciales de los Estados, por no consignarse nada en ese sentido. Además, no es posible hacer una aplicación extensiva de esa disposición por analogía, dado que los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia se equiparan homológamente a los magistrados de Circuito, pero no a los ministros.

En primer lugar debe tenerse en cuenta que en el TEMA IV de este considerando se analizó en abstracto el problema de la inamovilidad judicial, es decir, sin hacer referencia concreta a los magistrados que actualmente ocupan el cargo. De este modo se concluyó que las reformas *per se* no afectan la inamovilidad judicial establecida en la Constitución Federal.

En este tema, en cambio, se analizan las mismas reformas pero ahora desde la perspectiva del principio de no retroactividad establecido en el artículo 14 constitucional, porque así lo solicita expresamente el poder actor. Entiéndase que aunque en el anterior concepto de invalidez también se planteaba la violación a la inamovilidad judicial con referencia a los actuales magistrados, el tipo de argumento no podía verse en clave subjetiva, puesto que las normas sobre el nombramiento, ratificación y remoción de los magistrados son objetivas.

En concreto, debe analizarse si de forma subjetiva las reformas llegan a afectar al Poder Judicial de Baja California por haber transgredido los derechos en concreto de los magistrados que habían sido ya ratificados antes de la reforma. El planteamiento relativo a la retroactividad puede, a diferencia de los anteriores, asociarse de manera directa a las personas antes que al propio Poder Judicial. Al respecto, se considera que la reforma constitucional no establece ninguna limitante con respecto a los actuales magistrados que conforman el Tribunal Superior de Justicia del Estado quienes, como ha quedado demostrado, han sido ratificados en sus cargos por disposición judicial⁷⁶. En consecuencia, al no existir un acto de aplicación en el que se actualice la limitación concreta relativa a los quince años de nombramiento, se concluye que el artículo impugnado es constitucionalmente válido.

DÉCIMO. Análisis de constitucionalidad del artículos 64 y 65 de la Constitución Política del Estado de Baja California. En aras de la claridad, este considerando será dividido en los siguientes subapartados: I) Resumen de los argumentos del poder actor; II) Sobre la división de poderes; III) Sobre la integración del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California; y IV) Sobre la inatacabilidad de las decisiones del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California.

I. Argumentos del poder actor

En el **décimo concepto de invalidez**, la parte actora señaló que le causa perjuicio la modificación del párrafo quinto del artículo 64 de la Constitución del Estado, que se refiere a la integración del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, el cual pasó de siete a cinco

⁷⁶ Véase la tabla contenida en el considerando noveno, cuarto tema, de esta ejecutoria.

miembros, tres de los cuales son ajenos al Poder Judicial en tanto que son nombrados por el Congreso Local. Tal situación —dice— coloca al Poder Judicial en una situación de **dependencia** respecto del Poder Legislativo.

Considera que en términos del artículo 65, párrafo tercero, de la Constitución del Estado, para que las sesiones del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial sean válidas, basta la presencia de tres Consejeros, debiendo estar presentes siempre el Presidente o el Consejero Secretario. Con esta disposición puede suceder que habiendo recaído la designación como Consejero Secretario en uno de los tres integrantes nombrados por el Consejo de la Judicatura, con su asistencia sumada a la de los otros dos consejeros designados por el Congreso, van a decidir aspectos en cuanto a la vida jurídica del Poder Judicial sin que dicho Poder pueda oponerse, debido a la minoría numérica con que cuenta.

De este modo, señala el actor, si el Poder Legislativo va a elegir a tres de los cinco consejeros del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el artículo 160, párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California (recientemente reformado), ante la ausencia del Presidente del Tribunal Superior de Justicia —que también lo es del Consejo de la Judicatura— a una de las sesiones de este último cuerpo colegiado, podría acontecer que se nombrara como Presidente aunque fuera por esa ocasión a un Consejero de aquellos que designó el Congreso del Estado y que no pertenecen al Poder Judicial.

Por lo tanto —dice—, si se considera que para la validez de las sesiones del Pleno del Consejo de la Judicatura se requiere la asistencia de cuando menos tres consejeros, de faltar el Presidente

del Tribunal Superior de Justicia, de cualquier modo se integraría el quórum para que tuviera validez la sesión del Consejo de la Judicatura y, consecuentemente, los temas que en la misma se aprobaron.

Esta hipótesis permitiría que el Poder Legislativo se inmiscuyera en asuntos del Poder Judicial sin que tuvieran participación miembros de este poder. En el Estado de Baja California esta cuestión ha sido una constante —señaló—, ya que las designaciones de los consejeros suelen alcanzar esa designación por el marcado apoyo de determinados partidos políticos al que pertenecen los legisladores que los nombra, politizando al Poder Judicial.

Por otro lado, señala el poder actor que de acuerdo con el artículo 8º transitorio de la reforma impugnada, el Congreso también va a nombrar al Consejero de la Judicatura supernumerario, lo que puede llegar a implicar que ante la ausencia del Presidente del Tribunal Superior de Justicia o del Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial, entrará en funciones este Consejero Supernumerario con lo cual el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial quedará integrado por cuatro consejeros que, en estricto sentido, no pertenecen al Poder Judicial, dejando prácticamente sin audiencia al propio Poder Judicial.

Finalmente, en el décimo primer concepto de invalidez, el poder actor señala que en el penúltimo párrafo del artículo 65 de la Constitución Local se establece que las resoluciones del Consejo de la Judicatura son **definitivas** e **inatacables** y que, por lo tanto, no procede recurso ni juicio alguno en su contra. Con ello —sostiene— se pretende excluir del juicio de amparo a los afectados con las resoluciones del Consejo de la Judicatura, lo cual resulta inadmisiblesi se considera que las leyes estatales no pueden prever (legislando), causales de improcedencia que conlleven al sobreseimiento del juicio

de amparo. Pero además, resulta inadmisibile en la estructura del Estado jurídico Mexicano que una autoridad de índole administrativa, sobre todo al imponer sanciones, lleve a cabo su función de forma uninstancial sin que sus resoluciones queden sujetas a la revisión de otra autoridad, especialmente a la revisión del juez de amparo al conocer del juicio de garantías⁷⁷.

Hasta aquí sus argumentos. Para proceder a su estudio, conviene tener en cuenta, en primer término, algunas cuestiones relativas al principio de de división de poderes en el ámbito de los Consejos de la Judicatura Locales

II. Sobre la división de poderes

Montesquieu, si bien no es el autor del principio de la división de poderes, tiene el mérito de haberlo expuesto y desarrollado, identifica este principio retomándolo de la Constitución de Inglaterra, de la siguiente forma:

“En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo (sic) de las cosas que dependen del derecho civil.--- En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.”⁷⁸

Como se advierte, Montesquieu se refiere a función o actividad del Estado cuando habla de poder, de lo que se infiere que la doctrina de la división de poderes pretende una fragmentación del poder

⁷⁷ Fojas de la 52 a la 54 del cuaderno principal.

⁷⁸ MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, Colección Sepan Cuantos, número 191, Porrúa, 16ª Edición, México, 2005, Libro XI, capítulo VI, p. 145.

mediante la distribución de funciones. Esto es, **el poder es el ejercicio de dichas funciones.**

La única forma de quitar el peligro que conlleva el poder en sí, es dividiéndolo, y evitar así los abusos de quienes detentan el poder; no se trata de destruirlo, sino de equilibrarlo, para que, sin dejar de ser poder, se someta a un procedimiento para evitar su abuso, no se trata pues, de propiciar la división total, sino de lograr su integración y, por supuesto, su modernización.

De lo anterior, se infiere que si bien la división de poderes no es de tal manera tajante que un poder no tenga ninguna relación con el otro, o bien, no pueda en determinado momento, inclusive, desarrollar las funciones correspondientes a otro; no menos cierto es que tal principio debe acatarse acorde con lo establecido, de manera específica, en el orden constitucional. Así lo ha establecido este Alto Tribunal como se advierte del siguiente criterio:

“DIVISIÓN DE PODERES. LA FUNCIÓN JUDICIAL ATRIBUIDA A AUTORIDADES EJECUTIVAS NO VIOLA EL ARTICULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (ARTICULO 48 DE LA LEY DE APARCERÍA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). No se transgrede el artículo 49 de la Constitución Federal con la expedición y aplicación del artículo 48 de la Ley de Aparcería del Estado de Nuevo León, en tanto previene competencia para resolver las controversias suscitadas con motivo de la aplicación de la misma ley a la autoridad municipal que tenga jurisdicción sobre el predio objeto del contrato y que la autoriza para que se allegue elementos de prueba para normar su criterio y dictar resolución, y que también previene un recurso ante el gobernador del Estado en caso de inconformidad. En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no estatuye un sistema rígido de división de poderes, de tal manera que el judicial sólo pudiese realizar actos materialmente jurisdiccionales, el Ejecutivo sólo actos administrativos y el Legislativo exclusivamente actos de creación de normas jurídicas generales. En la misma Constitución Federal se advierte

que cada uno de los poderes está facultado para desarrollar funciones distintas a las que les corresponderían en un sistema rígido de división de poderes; así, el Legislativo desempeña funciones administrativas, como por ejemplo conceder licencia al presidente de la República (artículo 73, fracción XXVI, 85 y 88) y funciones jurisdiccionales, cuando se erige en gran jurado para conocer de delitos oficiales cometidos por funcionarios de la Federación (artículo 111 de la Constitución Federal). El Poder Judicial está facultado para realizar actos materialmente legislativos, como por ejemplo, cuando se le otorga a la Suprema Corte de Justicia, en Pleno, la facultad de expedir los reglamentos interiores de la misma Corte, de los Tribunales Colegiados de Circuito y de los Juzgados de Distrito; también le corresponden atribuciones materialmente administrativas, como nombrar Magistrados y Jueces de Distrito. Los órganos del Poder Ejecutivo tienen atribuciones legislativas, como la de expedir reglamentos (artículo 89, fracción I constitucional). Prohíbe, pues, la Constitución, la unificación de dos o más poderes en uno, mas no que en un poder, por ejemplo, el Legislativo, desempeñe alguna función ejecutiva o jurisdiccional. La idea básica en el artículo 49 constitucional, es evitar la posibilidad de una dictadura constitucional que se daría en aquel caso en que en un poder reuniera dos o más, pero no cuando la misma Constitución previene una flexibilidad en la división de poderes y relaciones entre los mismos, lo que se traduce en la autorización de que un poder realice funciones que en una estricta división de poderes y funciones, no podría desempeñar⁷⁹.

De lo que a final de cuentas se trata, es de la distribución de determinadas funciones desarrolladas ya sea por uno u otro de los poderes del Estado, pero siempre referidas al buen funcionamiento de del propio Poder que, en una estricta división, no podría desempeñar, y si así lo hace, ello debe ser en todo momento dentro de los lineamientos previstos constitucionalmente.

En relación con lo anterior, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en la publicación que aparece en la Séptima Época del

⁷⁹ Tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, volumen 51, Primera Parte, p. 18.

Semanario Judicial de la Federación, Tomo 151-156 Tercera Parte, página 117, estableció el siguiente criterio que este Alto Tribunal comparte:

“DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE. La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.”

El indicado criterio, debe aplicarse en consonancia con uno diverso emitido por este Tribunal Pleno cuyos rubro, texto y datos de identificación, son:

“DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.", no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema -origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos-, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las Entidades Federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías”⁸⁰.

De lo establecido, se deduce que para el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, previsto en el artículo 49 del Pacto Federal, debe existir colaboración entre los diferentes Poderes de la Unión para el desarrollo de las atribuciones conferidas constitucionalmente; asimismo, se advierte que la llamada “división de poderes” no se trata de una separación total entre ellos, sino que se trata, en realidad, de una distribución de determinadas funciones de los diferentes órganos del Estado.

⁸⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 52/2005, emitida 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 XXII, julio de 2005, p. 954.

Lo anteriormente desarrollado permite arribar a dos conclusiones: la primera ya plasmada en los criterios antes transcritos, y la segunda inherente a la justificación propia del principio de división de poderes, a saber:

a) Un poder del Estado puede realizar las funciones que le atañen a otro sin que con esto se rompa el orden constitucional, siempre y cuando así lo prevea la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sean estrictamente necesarias para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas a aquél, y que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, y

b) La existencia del principio de división de poderes atiende preponderantemente a garantizar el debido funcionamiento de los Poderes del Estado, a través de otorgar facultades exclusivas o compartidas en determinados casos.

Bajo este tenor, válidamente se afirma que si con motivo de la distribución de funciones establecida por el legislador, se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los Poderes del Estado, tal situación afecta el principio de división de poderes que encuentra su justificación en la idea de que el fraccionamiento de las atribuciones generales del Estado (que ocasiona la especialización de cada uno de sus poderes), se instituye precisamente para hacer efectivas las facultades de cada uno de los tres poderes de aquél.

Ahora bien, el principio de división de poderes referido específicamente a los poderes judiciales locales, establecido en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede verse afectado si, a su vez, se afecta la

independencia y autonomía del Poder Judicial Local. Así lo ha establecido este Tribunal Pleno en el siguiente criterio:

“PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

Del contenido del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la vulneración a los principios de autonomía o de independencia de un Poder Judicial local implica necesariamente la violación al de división de poderes, pues aquéllos quedan comprendidos en éste, de manera que no puede hablarse de una auténtica división de poderes cuando uno de ellos, en este caso el judicial, no es autónomo ni independiente⁸¹”.

Cabe precisar, que mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, se modificaron, entre otros, los artículos 17 y 116 de la Constitución Federal, por ser preocupación del Poder Reformador de la Constitución, el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de los Estados, de suerte que en dichos preceptos se consagraron las garantías judiciales constitutivas del marco jurídico al cual deberían ser ajustadas las Constituciones y leyes secundarias del país.

De conformidad con lo anterior, las reglas de independencia y autonomía fueron plasmadas en el artículo 116 del Pacto Federal, en cuyo primer párrafo se consagró el principio de división de poderes de las Entidades Federativas, de donde se sigue que la independencia judicial guarda correspondencia con dicho principio.

⁸¹ Tesis: P./J. 79/2004 de la Novena Época, consultable en la página 1188 del tomo XX, correspondiente a septiembre de 2004, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Se refiere a la Controversia Constitucional 35/2000, promovida por el Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, la cual fue resuelta en sesión de fecha 22 de junio de 2004 por unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán.

La exposición de motivos de dicha reforma constitucional, permite concluir que por las finalidades perseguidas, la interpretación del numeral 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre debe efectuarse en el sentido de salvaguardar los valores "autonomía" e "independencia" de los Poderes Judiciales Locales, así como la de los Magistrados y Jueces que los integren.

Por tanto, no es constitucional que las decisiones orgánicas, funcionales, sistemáticas y estructurales de los Poderes Judiciales Estatales queden, por cualquier razón, al arbitrio de otros órganos del Poder Local, en detrimento de la independencia judicial.

Es importante apuntar que este Alto Tribunal ha establecido cuáles son las condiciones necesarias para que se actualice la violación al principio de división de poderes en perjuicio de los poderes judiciales locales. Dichas condiciones quedaron establecidas en la siguiente tesis:

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

inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal⁸²”.

Con los elementos hasta ahora desarrollados, puede analizarse si en la especie, con las reformas impugnadas, se logran colmar las anteriores condiciones.

En esa tesitura, se analizará lo siguiente:

- 1) Si el nuevo diseño institucional del Consejo de la Judicatura provoca un deficiente o incorrecto desempeño de las funciones del Poder Judicial del Estado de Baja California, de modo que no pueda desplegar debidamente sus facultades.
- 2) Si implica la intromisión del Poder Legislativo del Estado de Baja California en la esfera de competencia del Poder Judicial del mismo Estado, o se coloca al actor en un estado de dependencia o de subordinación con respecto al demandado;
- 3) Si la intromisión, dependencia o subordinación del Legislativo versa sobre el 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.

Para determinar si el nuevo diseño institucional del Consejo de la Judicatura implica un acto de **intromisión, dependencia o subordinación** protagonizado por el demandado en contra del actor, es menester establecer en qué condiciones se actualizan las referidas modalidades, ya que de actualizarse alguna de ellas, se puede dar lugar a la violación del principio de división de poderes, según reza la

⁸² Tesis número P./J. 81/2004 de la Novena Época, consultable en la página 1187 del tomo XX, correspondiente a septiembre de 2004, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Se refiere también a la Controversia Constitucional 35/2000, referida en la nota anterior.

tesis de jurisprudencia P./J. 81/2004, antes transcrita. Para determinar lo anterior, resulta útil este otro criterio establecido por el Pleno de este Alto Tribunal:

“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. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las Entidades Federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. 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. 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. 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; 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 le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior”⁸³.

La intromisión, según la tesis citada, se actualiza cuando uno de los poderes se **inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de**

⁸³ Tesis número P./J. 80/2004 de la Novena Época, consultable en la página 1122 del tomo XX, correspondiente a septiembre de 2004, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. controversia Constitucional 35/2000, ya citada.

otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. De dicha definición se pueden obtener los siguientes elementos:

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

Ahora bien, ya se ha establecido que los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal, establecen los principios bajo los cuales operan los Poderes Judiciales Locales, a saber, de autonomía e independencia.

Por su parte, el artículo 40 de la Constitución Federal establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

El sistema federal que adopta el país garantiza la soberanía interna de cada uno de los Estados parte de la Nación, pero siguiendo los principios que establece la ley fundamental.

A su vez, el artículo 41 del Pacto Federal, siguiendo el régimen federal, señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en lo que concierne al ámbito federal, y por lo que hace al local, ejerce su soberanía por medio de los Poderes de los Estados, en los términos de la Constitución Federal y cada una de las Constituciones de los Estados, siendo muy importante establecer que

éstas, en ningún caso, podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Ahora bien, el artículo 116 de la Constitución Federal, siguiendo con el principio de división funcional de poderes establecido en el artículo 49 de la Constitución Federal, prevé que 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. Así lo ha sostenido este Tribunal Pleno en el siguiente criterio:

“PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS. El citado principio se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas”⁸⁴.

Asimismo, establece diversas garantías y lineamientos relativos a los Poderes Judiciales locales, que este Alto Tribunal ha estudiado primordialmente para hacer garantizar su independencia y autonomía. Como referentes existen los siguientes criterios:

⁸⁴ Jurisprudencia P./J. 9/2006, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1533. Controversia Constitucional 14/2005. Municipio de Centro del Estado de Tabasco. 3 de octubre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

“PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La interpretación relacionada del texto de este precepto de la Carta Magna y el proceso legislativo que le dio origen, surgido con motivo de la preocupación latente en el pueblo mexicano del perfeccionamiento de la impartición de justicia que plasmó directamente su voluntad en la consulta popular sobre administración de justicia emprendida en el año de mil novecientos ochenta y tres y que dio lugar a la aprobación de las reformas constitucionales en la materia que, en forma integral, sentaron los principios básicos de la administración de justicia en los Estados en las reformas de mil novecientos ochenta y siete, concomitantemente con la reforma del artículo 17 de la propia Ley Fundamental, permite concluir que una justicia completa debe garantizar en todo el ámbito nacional la independencia judicial al haberse incorporado estos postulados en el último precepto constitucional citado que consagra el derecho a la jurisdicción y en el diverso artículo 116, fracción III, de la propia Constitución Federal que establece que "La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados". Ahora bien, como formas de garantizar esta independencia judicial en la administración de justicia local, se consagran como principios básicos a los que deben sujetarse las entidades federativas y los poderes en los que se divide el ejercicio del poder público, los siguientes: 1) La sujeción de la designación de Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales a los requisitos constitucionales que garanticen la idoneidad de las personas que se nombren, al consignarse que los nombramientos de Magistrados y Jueces deberán hacerse preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que la merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica y exigirse que los Magistrados satisfagan los requisitos que el artículo 95 constitucional prevé para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que será responsabilidad de los órganos de gobierno que de acuerdo con la Constitución Estatal, a la que remite la Federal, participen en el proceso relativo a dicha designación; 2) La consagración de la carrera judicial al establecerse, por una parte, que las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados establecerán las

condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados y, por la otra, la preferencia para el nombramiento de Magistrados y Jueces entre las personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia, lo que será responsabilidad de los Tribunales Superiores o Supremos Tribunales de Justicia de los Estados o, en su caso, de los Consejos de la Judicatura, cuando se hayan establecido; 3) La seguridad económica de Jueces y Magistrados, al disponerse que percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida durante su encargo; 4) La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo que se manifiesta en tres aspectos: a) La determinación en las Constituciones Locales, de manera general y objetiva, del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que significa que el funcionario judicial no podrá ser removido de manera arbitraria durante dicho periodo; b) La posibilidad de ratificación de los Magistrados al término del ejercicio conforme al periodo señalado en la Constitución Local respectiva, siempre y cuando demuestren suficientemente poseer los atributos que se les reconocieron al haberseles designado, así como que esa demostración se realizó a través del trabajo cotidiano, desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable. Esto implica la necesidad de que se emitan dictámenes de evaluación de su desempeño por los Poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo que concurren en la ratificación y vigilancia en el desempeño de la función, con motivo de la conclusión del periodo del ejercicio del cargo; y, c) La inamovilidad judicial para los Magistrados que hayan sido ratificados en sus puestos, que sólo podrán ser removidos "en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados"⁸⁵.

“PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. CRITERIOS QUE LA SUPREMA CORTE HA ESTABLECIDO SOBRE SU SITUACIÓN, CONFORME A LA INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Del análisis de este precepto y de las diferentes tesis que al respecto ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pueden enunciar los siguientes criterios sobre la

⁸⁵ Jurisprudencia P./J. 101/2000, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XII, octubre de 2000, página 32.

situación jurídica de los Poderes Judiciales Locales, y que constituyen el marco que la Constitución Federal establece a los Poderes Ejecutivo y Judicial de los Estados miembros de la Federación, en cuanto a la participación que les corresponde en la integración de aquéllos: 1o. La Constitución Federal establece un marco de actuación al que deben sujetarse tanto los Congresos como los Ejecutivos de los Estados, en cuanto al nombramiento y permanencia en el cargo de los Magistrados de los Tribunales Supremos de Justicia, o Tribunales Superiores de Justicia. 2o. Se debe salvaguardar la independencia de los Poderes Judiciales de los Estados y, lógicamente, de los Magistrados de esos tribunales. 3o. Una de las características que se debe respetar para lograr esa independencia es la inamovilidad de los Magistrados. 4o. La regla específica sobre esa inamovilidad supone el cumplimiento de dos requisitos establecidos directamente por la Constitución Federal y uno que debe precisarse en las Constituciones Locales. El primero, conforme al quinto párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, consiste en que los Magistrados deben durar en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, como expresamente lo señala la Constitución Federal; el segundo consiste en que la inamovilidad se alcanza cuando, cumpliéndose con el requisito anterior, los Magistrados, según también lo establece el texto constitucional, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados. El requisito que debe preverse en las Constituciones Locales es el relativo al tiempo específico que en ellas se establezca como periodo en el que deben desempeñar el cargo. 5o. La seguridad en el cargo no se obtiene hasta que se adquiere la inamovilidad, sino desde el momento en el que un Magistrado inicia el ejercicio de su encargo. Esta conclusión la ha derivado la Suprema Corte del segundo y cuarto párrafos de la propia fracción III del artículo 116 y de la exposición de motivos correspondiente, y que se refieren a la honorabilidad, competencia y antecedentes de quienes sean designados como Magistrados, así como a la carrera judicial, relativa al ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados. Si se aceptara el criterio de que esa seguridad sólo la obtiene el Magistrado cuando adquiere la inamovilidad, se propiciaría el fenómeno contrario que vulneraría el texto constitucional, esto es, que nunca se reeligiera a nadie, con lo que

ninguno sería inamovible, pudiéndose dar lugar exactamente a lo contrario de lo que se pretende, pues sería imposible alcanzar esa seguridad, poniéndose en peligro la independencia de los Poderes Judiciales de los Estados de la República. El principio de supremacía constitucional exige rechazar categóricamente interpretaciones opuestas al texto y al claro sentido de la Carta Fundamental. Este principio de seguridad en el cargo no tiene como objetivo fundamental la protección del funcionario judicial, sino salvaguardar la garantía social de que se cuente con un cuerpo de Magistrados y Jueces que por reunir con excelencia los atributos que la Constitución exige, hagan efectiva, cotidianamente, la garantía de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita que consagra el artículo 17 de la Constitución Federal. No pasa inadvertido a esta Suprema Corte, que este criterio podría propiciar, en principio, que funcionarios sin la excelencia y sin la diligencia necesarias pudieran ser beneficiados con su aplicación, pero ello no sería consecuencia del criterio, sino de un inadecuado sistema de evaluación sobre su desempeño. En efecto, es lógico que la consecuencia del criterio que se sustenta en la Constitución, interpretada por esta Suprema Corte, exige un seguimiento constante de los funcionarios judiciales, a fin de que cuando cumplan con el término para el que fueron designados por primera vez, se pueda dictaminar, de manera fundada y motivada, si debe reelegírseles, de modo tal que si se tiene ese cuidado no se llegará a producir la reelección de una persona que no la merezca, y ello se podrá fundar y motivar suficientemente. 6o. Del criterio anterior se sigue que cuando esté por concluir el cargo de un Magistrado, debe evaluarse su actuación para determinar si acreditó, en su desempeño, cumplir adecuadamente con los atributos que la Constitución exige, lo que implica que tanto si se considera que no debe ser reelecto, por no haber satisfecho esos requisitos, como cuando se estime que sí se reunieron y que debe ser ratificado, deberá emitirse una resolución fundada y motivada por la autoridad facultada para hacer el nombramiento en que lo justifique, al constituir no sólo un derecho del Magistrado, sino principalmente, una garantía para la sociedad”⁸⁶.

Una nota relevante del numeral 116 de la Constitución Federal, es que no prevé la existencia de Consejos de la Judicatura Estatales. Esto sólo es obligatorio en el régimen Federal y en el ámbito del

⁸⁶ Jurisprudencia P./J. 107/2000, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época, tomo: XII, octubre de 2000, página 30.

Distrito Federal, de acuerdo con los artículos 100 y 122, apartado C, Base Cuarta, del Pacto Federal. Luego, esta modalidad de establecer Consejos de la Judicatura locales queda a la libre determinación interior de cada Estado.

Sin embargo, en el caso de que las Legislaturas Locales decidan establecer estas modalidades en sus regímenes internos, por cuestión de coherencia en el sistema Federal, de acuerdo con los artículos 40, 41, 49 y 116 de la Carta Magna, ello no debe contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Antes bien, acatando fielmente los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal, debe seguir garantizándose la independencia y autonomía del Poder Judicial Local, en función del principio general de división funcional de poderes, sin perjuicio de que esta modalidad que establezca sea orientada por los principios que para el nivel Federal establece la propia Ley Fundamental, de acuerdo con su artículo 40.

Bajo este tenor, a fin de resolver si el diseño establecido por el Constituyente Local para el funcionamiento del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de Baja California, respeta los principios de autonomía e independencia judiciales establecidos en los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal, conviene acudir como telón de fondo o marco referencial, al diseño establecido por el Constituyente en relación con los Consejos de la Judicatura en el ámbito Federal y del Distrito Federal, a saber, los artículos 100 y 122 apartado C, Base Cuarta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que en ningún momento se entienda que éstos se tengan como preceptos violados, ni que ello implique contrastar el diseño local impugnado, directamente con estos diseños federal y del Distrito Federal, respectivamente, y decidir en consecuencia, sino sólo

tratar de extraer de estos preceptos los principios generales que el Constituyente Permanente Federal ha establecido para los Consejos de la Judicatura, sin que esto implique mezclar diferentes regímenes del Estado mexicano, en pleno acatamiento al sistema federal que impera 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 ley fundamental.

Precisado lo anterior, la reforma constitucional de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en la que se creó a nivel Federal un Consejo de la Judicatura, en la parte que interesa, señala:

Exposición de Motivos (5 de diciembre de 1994):

“(…)

Adicionalmente a los cambios propuestos en lo concerniente a las competencias judiciales de la Suprema Corte de Justicia, la iniciativa propone que sus atribuciones administrativas sean asignadas a un órgano de nueva creación. Este órgano se integraría por personas designadas por los tres Poderes de la Unión, quienes ejercerían sus funciones por un tiempo limitado y serían sustituidos mediante un sistema de escalonamiento. Con la liberación de las cargas de trabajo administrativo, el Pleno de la Suprema Corte contara en adelante con mayor tiempo para el desahogo de sus funciones jurisdiccionales.

(…)

ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La cuarta vertiente de las reformas a la Constitución en lo referente al Poder Judicial de la Federación, es la relativa a la administración y el gobierno del propio Poder. Este punto es de importancia central para garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial, así como su correcto equilibrio interior.

(…)

En los últimos años, connotados tratadistas han planteado la necesidad de crear un órgano de administración que garantice la autonomía y eficacia de la función judicial. La experiencia muestra que es conveniente concentrar la

labor de los jueces, magistrados y ministros en cuestiones de carácter puramente jurisdiccional, ampliando con ello el tiempo dedicado por ellos a la impartición de justicia.

Integración del Consejo de la Judicatura federal.

De acuerdo con la iniciativa que ahora someto a su consideración, se propone modificar el artículo 100 constitucional a fin de que las funciones administrativa que hasta ahora ejerce la Suprema Corte recaigan en un Consejo de la Judicatura Federal. El mismo estaría integrado por siete miembros, y lo presidiría el ministro que resulte electo para presidir la Suprema Corte. De los seis miembros restantes del Consejo, dos serán designados por la Cámara de Senadores, uno electo por los jueces de Distrito, uno electo por los magistrados de Circuito y dos designados por el Presidente de la República. Salvo en el caso del Presidente de la Suprema Corte, los miembros del Consejo durarán en su cargo cinco años, llevándose a cabo su renovación de manera escalonada. (...)

Entre las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal que deben ser destacadas, se encuentren las relativas al nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados, Es decir, las cuestiones relativas a la carrera judicial. Con el enorme crecimiento del número de órganos del Poder Judicial de la Federación que hubo a comienzos de la década pasada, y que llegó a ser en promedio de veintiún tribunales y juzgados por año, la designación de sus titulares significo un problema y se dio cabida a la improvisación del personal. A fin de que en lo futuro se eleve la calidad profesional de quienes habrán de impedir justicia, mediante esta reforma se pretende elevar a rango constitucional la carrera judicial, de manera que en lo futuro el nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados quede sujeta a los criterios generales, objetivos e imparciales que al respecto determinen las leyes.

De acuerdo con la adición que se propone al artículo 94, al Consejo le corresponderá también la delimitación territorial de los circuitos y distritos judiciales de todo el país, así como la determinación del número de órganos y las materias que estos deban conocer. Ello es así en tanto que estas tareas implican la distribución de las cargas de trabajo y la ubicación geográfica de los órganos, cuestiones que requieren de un conocimiento primordialmente administrativo.

El Consejo deberá realizar la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales así como de las conductas de sus titulares, en concordancia con la competencia que le corresponde para el nombramiento y remoción de esos funcionarios. Esta última será una de las competencias del Consejo de la Judicatura Federal que mayores beneficios habrá de reportar a la impartición de justicia federal pues facilitará que se detecten las anomalías, los delitos o el cabal cumplimiento de las tareas por parte de los jueces, magistrados y personal.

Igualmente, en el artículo 100 se propone que el Consejo de la Judicatura Federal tenga competencia para formular el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, excepción hecha del que para sí misma elabore la Suprema Corte de Justicia. Esta dualidad en lo que hace a la formulación del presupuesto es necesaria en tanto que, de ninguna manera, la Suprema Corte de Justicia puede quedar subordinada al Consejo de la Judicatura Federal.

Para desarrollar el cúmulo de atribuciones que se propone conferir al consejo la iniciativa plantea que en el artículo 100 quede prevista la facultad para emitir acuerdos de carácter general. De esta manera, el órgano de administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación podrá ir estableciendo la normatividad necesaria para lograr una eficiente administración de justicia.

PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL

La iniciativa de reformas que presento incluye también dos modificaciones a los regímenes de los poderes judiciales de los estados y del Distrito Federal.

Consejos de la Judicatura y Carrera Judicial

La situación que guardan el gobierno y la administración del Poder Judicial de la Federación tiene una enorme simetría con lo que acontece en los ámbitos estatales y del Distrito Federal. Es una constante que los tribunales supremos en los ámbitos locales tengan a su cargo funciones semejantes a las que hasta el día de hoy realiza el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, con la excepción hecha del Estado de Sinaloa, donde desde hace años existe un Consejo de la Judicatura.

El enorme cúmulo de funciones descritas propicia, al igual que en el ámbito federal, que los magistrados distraigan buena parte del tiempo que debieran dedicar a las funciones Jurisdiccionales. Por ello, si los motivos que justifican la separación funcional y orgánica de las atribuciones jurisdiccionales y administrativas en el Poder judicial de la Federación subsisten también en el ámbito local, resulta necesario llevar a cabo la consiguiente reforma respecto de estos últimos.

En razón de lo anterior, se plantea la derogación del párrafo cuarto de la fracción III del artículo 116 constitucional, que plantea un esquema de nombramiento rígido para los jueces en los estados. Con ello se posibilita que cada entidad federativa adopte el esquema de organización judicial que considere más conveniente para ampliar los principios de la carrera judicial que anuncia el párrafo segundo de la fracción antes invocada.

En cuanto al régimen judicial del Distrito Federal se plantea incluir en la fracción VII del artículo 122 constitucional, las disposiciones necesarias para crear el correspondiente Consejo de la Judicatura a efecto de que asuma las funciones administrativas que por su naturaleza le son encomendada.

(...)

Con la posibilidad de que las Entidades Federativas adopten la figura de los consejos de las judicaturas, se sientan las bases institucionales para el establecimiento y desarrollo de la carrera judicial.

(...)"

Dictamen de la Cámara de Origen (Senadores) 16 de diciembre de 1994:

"(...)

El Consejo de la Judicatura Federal

Sin duda alguna una de las propuestas más novedosas y afortunadas que contiene la iniciativa que el Ejecutivo pone a consideración de esta soberanía, es la creación del Consejo de la Judicatura Federal, como el encargado de realizar las funciones de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación.

Tal y como está concebido, este nuevo órgano no

representará un mecanismo de control paralelo a la Suprema Corte de Justicia, ya que estará subordinado jerárquicamente a ella. La propuesta es que este órgano se sume como parte integrante de nuestro sistema judicial federal, el cual, seguirá teniendo como órgano superiora la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(...)

El Consejo de la Judicatura Federal, tal como se propone en la iniciativa de ley, de ninguna manera significará un fraccionamiento de funciones en el Poder Judicial de la Federación, más bien representa una redistribución de las mismas, en aras de obtener una mejor administración de la justicia.

Es necesario aclarar y puntualizar que las funciones que desempeñará el Consejo de la Judicatura serán preponderadamente administrativas, por lo que no se contrapondrán a las funciones eminentemente jurisdiccionales, que de ahora en adelante ha de desempeñarla Suprema Corte de justicia de la Nación. Esto es un avance que conviene resaltar y que hemos de valorar en todo su significado: De ahora en adelante estas funciones se dividirán para su ejercicio, pero se ejercerán de manera complementaria y jerárquica.

La Suprema Corte de Justicia seguirá siendo la cabeza de todo el sistema judicial y tendrá en el Consejo de la Judicatura un valioso auxiliar para el desempeño de las funciones administrativas, de vigilancia y de disciplina.

El desempeño de este tipo de funciones no jurisdiccionales por parte de un órgano distinto, da su adecuado lugar a la Suprema Corte y la coloca en la pirámide judicial. Ahora un organismo subordinado a ella, permitirá que nuestra corte suprema se dedique de modo exclusivo a la resolución de asuntos de índole jurisdiccional.

(...)

Por lo que respecta a la composición del consejo, se mantiene la propuesta contenida en la iniciativa de reformas. La autonomía del Poder Judicial suele entenderse como la nula intervención de los otros poderes en la designación de los funcionarios judiciales.

Esta visión es limitativa y superficial y sugiere más un aislamiento anacrónico que una separación equilibrada de los poderes entere sí.

Algunos legisladores federales expresaron su

preocupación por el sistema de nombramiento previsto para los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal. Este se diferencia de los otros sistemas de nombramiento de altos funcionarios, previstos en nuestra Carta Magna, en donde regularmente intervienen dos poderes en forma solidariamente responsable. En este caso, el nombramiento independiente que hacen tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo, sin que medie el tamiz de la intervención simultánea de otro poder, podría, según estas opiniones, llegar a configurar un sistema de "cuotas" que al interior de este órgano pudiera generar enfrentamiento.

Al respecto, estas comisiones unidas quieren dejar perfectamente asentado que lo propuesto por la iniciativa de ley del Ejecutivo, es un sistema de designación, no de representación; es decir, que los procesos de designación se llevarán a cabo en diversas instancias, pero esto no implica, de ninguna manera, que los designados por el Ejecutivo o por el Senado representen sus intereses u obedezcan sus consignas.

Por ello, más que fracturar la unidad del Consejo de la Judicatura, la diversidad de instancias de designación aportará distintos puntos de vista a las consideraciones que en su seno se expongan, enriqueciendo así sus deliberaciones y determinaciones.

(...)

En el Artículo 100 se establecen las principales facultades del Consejo Federal de la Judicatura como el ente administrador, vigilante y disciplinario del Poder Judicial Federal, con excepción de su órgano máximo; y en el segundo párrafo, donde se dice cómo y por quienes se integra, conviene dejar fuera de toda duda que los consejeros designados por el Senado y por el Presidente no son representantes de estos órganos, ni quedan vinculados a ellos en el ejercicio de su notable encargo tal como afirmamos en la parte general de este dictamen, sino que la intención de instituir al Senado y al Ejecutivo como órganos de designación, es propiciar la participación de todos los poderes constitucionales en la organización y disciplina inherentes del poder de la justicia en México.

(...)

Después de múltiples consultas y deliberaciones, se ha considerado que logran experiencia en la práctica y realidad de la función jurisdiccional del propio Poder Judicial, debe reflejarse en la composición de su consejo, habida cuenta de que una de sus principales tareas es la de calificar para su ingreso, permanencia, promoción y, en

su caso, remoción, al personal de la judicatura. Por ello, convendría más integrar al consejo a un miembro de los Tribunales Unitarios del país, que mucho podrá aportar a la delicada labor que categóricamente se le encarga a ese órgano; por otra parte, resultaría atingente considerar que el Ejecutivo Federal sólo designara a un consejero, a fin de conservar el tamaño numérico de dicho consejo y no obstruir su expedita y necesaria labor.

Esta propuesta de modificación nace del espíritu de la misma iniciativa que sugiere acotar ciertas funciones del Ejecutivo, como las de nombramientos, cuando se trata de constituir o integrar órganos, concurriendo con el Legislativo, del otro poder constitucional; o aun en el caso de representante último del Ministerio Público.
(...)"

Dictamen de la Cámara Revisora (Diputados) 20 de diciembre de 1994.

"(...)
En el texto que se comenta, destaca la figura del Consejo de la Judicatura Federal que al estar subordinado a la suprema Corte no entraña un control paralelo y cuya creación responde al propósito de preservar para la Corte el ejercicio de la función jurisdiccional que esencialmente le corresponde, encargándose así al consejo funciones de administración, vigilancia y disciplina, características que claramente se contienen en el artículo 100 de la minuta con proyecto de decreto que se dictamina. Igualmente, en el artículo 97 se sientan las bases para la creación formal de la carrera judicial, ya que al depender los nombramientos de un órgano colegiado, las decisiones al respecto deberán considerar los factores que den certeza sobre la capacidad y la actuación profesionales, así como la vocación y los valores personales.

Resulta congruente que al responsabilizar al consejo de la selección, capacitación y promoción de los miembros de la judicatura federal, también se le asigne la función de conocer y resolver los conflictos laborales entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, como se hace en la fracción XII del apartado B, del artículo 123 de la minuta con proyecto de decreto que se dictamina.
(...)

En cuanto al régimen de la función judicial en los estados de la Federación, en el artículo 116 se suprime el párrafo cuarto de la fracción III y con ello la disposición sobre la designación de jueces de primera instancia a cargo de los tribunales superiores de los estados, quedando a la autonomía estatal la determinación de los procedimientos tendientes a mejorar la administración de justicia en su ámbito. Se considera adecuado establecer en este precepto, la remisión al artículo 95 por lo que hace a los requisitos de los magistrados de los poderes judiciales locales.

En lo relativo al Distrito Federal, se modifica el artículo 122 para incorporar el Consejo de Judicatura en el ejercicio de la función judicial en el Distrito Federal, que en una forma semejante al de naturaleza federal tendrá el carácter de órgano responsable de la administración, vigilancia y disciplina e intervendrá en la designación de magistrados, estando a su cargo la designación y adscripción de los jueces de primera instancia, aplicándose el régimen de impedimentos en el ejercicio de la profesión al concluir el cargo, al ámbito local del Distrito Federal.
(...)"

El anterior proceso legislativo federal dio como resultado la institución del Consejo de la Judicatura Federal, previsto en el artículo 100 de la Constitución Federal, en los siguientes términos:

(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)

“Artículo 100. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los tres últimos, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las

actividades jurídicas. Los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución. (...)"

De este proceso legislativo se desprende la creación de un órgano esencialmente administrativo dependiente del Poder Judicial de la Federación, denominado Consejo de la Judicatura Federal, que se encargará de todas aquellas actividades no jurisdiccionales del indicado Poder, precisándose que ello no era un fraccionamiento de funciones, sino antes bien una redistribución de las mismas en aras de obtener una mejor administración de la justicia, continuando siendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación la cabeza de todo el sistema judicial.

Este órgano administrativo se integró por siete miembros, la propuesta original era que fueran el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dos designados por la Cámara de Senadores, un Juez de Distrito, un Magistrado de Circuito y dos designados por el Presidente de la República.

Sin embargo, en el seno de la Cámara de Senadores si bien se mantuvo la propuesta del número de siete miembros del Consejo, se propuso un cambio en su integración. Dejándose en claro que la conformación del Consejo constituye un sistema de designación, no de representación y que la intención de instituir al Senado y al Ejecutivo como órganos de designación, era solamente para propiciar la participación de todos los poderes constitucionales en la organización y disciplina inherentes del Poder Judicial de la Federación. La modificación consistió en que, en vez de que fueran dos consejeros designados por el Ejecutivo Federal, sería uno solamente, y el restante sería un Magistrado de algún Tribunal Unitario del país.

Tal modificación se justificó por tres situaciones que se consideraron importantes, a saber que:

1. “... la función jurisdiccional del propio Poder Judicial, debe reflejarse en la composición de su Consejo, habida cuenta de que una de sus principales tareas es la de calificar para su ingreso, permanencia, promoción y, en su caso remoción del personal de la judicatura.” Por lo que: “convendría más integrar al Consejo a un miembro de los Tribunales Unitarios del país, que mucho podrá aportar a la delicada labor que categóricamente se le encarga a ese órgano...”;

2. La disminución a un sólo miembro propuesto por el Poder Ejecutivo Federal: “... nace del espíritu de la misma iniciativa que sugiere acotar ciertas funciones del Ejecutivo...”; y

3. “... resultaría atingente considerar que el Ejecutivo Federal sólo designara a un consejero, a fin de conservar el tamaño numérico de dicho consejo y no obstruir su expedita y necesaria labor.”

El artículo 100 de la Constitución Federal se modificó con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de mil novecientos noventa y nueve:

Exposición de Motivos (6 de abril de 1999)

“(...)
Administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación.

Por lo que respecta a la parte orgánica del Poder Judicial, la reforma al primer párrafo del artículo 94 se realiza con el propósito de establecer que el Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación.

La precisión referida es importante, en tanto que desde el momento mismo de su creación ha surgido una serie de dudas acerca de la naturaleza jurídica del Consejo, mismas que en alguna medida han provocado diferencias respecto a los alcances de sus funciones frente a las que tienen conferidas los órganos jurisdiccionales.

En nuestro régimen constitucional, cada una de las funciones que dan lugar al principio de división de poderes se asigna a órganos específicos del Estado, a efecto de que llevar a cabo las atribuciones que se consideran propias de cada una de tales funciones.

Con base en lo anterior, si la función judicial tiene como cometido fundamental la resolución de conflictos entre particulares, entre éstos y los órganos del Estado o entre los órganos mismos del Estado, se hace necesario que el ejercicio del Poder Judicial quede depositado sólo en órganos judiciales, lo que quedaría precisado en el texto propuesto.

Ahora bien, 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.

Es este contexto, para el Consejo de la Judicatura Federal, en términos de la propuesta de reforma al primer párrafo del artículo 100 constitucional, debe corresponder la calidad de un órgano del Poder Judicial con independencia técnica de gestión y para emitir sus resoluciones.

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.

En suma, la precisión del Consejo de la Judicatura como un órgano del Poder Judicial lo ubica en la estructura de éste y define su relación con el resto de los órganos del mencionado Poder, preservando su independencia para la adecuada toma de decisiones. Esta independencia garantiza que sus resoluciones serán tomadas únicamente por el órgano colegiado máximo con plena libertad de sus integrantes, atendiendo a sus cualidades personales y técnicas, en procedimientos deliberatorios que priorizan la exposición de las buenas razones.

Adicionalmente, se propone modificar la forma de integración del Consejo de la Judicatura. Sobre el particular, se considera indispensable mantener el número actual de sus integrantes, pero con un adecuado equilibrio entre las personas designadas al interior del Poder Judicial y las designadas por el Senado de la República o por el Ejecutivo Federal. Por ello se propone que, además del Presidente de la Suprema Corte que participa por disposición constitucional, el Consejo se integre con consejeros designados de manera paritaria, por la propia Corte, el Senado de la República y el Ejecutivo Federal.

Sin embargo, es conveniente prever que, en lugar del procedimiento de insaculación vigente, sea el Pleno de la Suprema Corte, con una mayoría mínima de ocho votos, quien lleve a cabo la designación de los jueces o magistrados que deben fungir como integrantes del Consejo.

El hecho de que sea el órgano supremo del Poder Judicial el que designe a estas personas garantiza sin lugar a dudas el que las mismas contarán con una sólida reputación en sus labores judiciales y permitirá identificar a aquéllas que cuenten con la experiencia o las habilidades necesarias para realizar funciones administrativas. En tal sentido, el procedimiento de designación presenta considerables ventajas respecto a un mecanismo aleatorio como el de insaculación.

En este mismo orden de ideas, la iniciativa plantea que la protesta que formaliza la designación de jueces y magistrados se realice ante la Suprema Corte de Justicia y

el Consejo de la Judicatura. No existe justificación para excluir al máximo órgano jurisdiccional de un acto solemne en el que jueces y magistrados protestan precisamente el desempeño de la función jurisdiccional. Desde luego que, en la ley orgánica se podrán prever las características específicas de ese acto.

En el citado artículo 100, diversas precisiones se imponen. Congruente con el espíritu de la reforma de 1194, los consejeros no son representantes de la magistratura, del Senado o del Ejecutivo. En efecto, la colaboración de poderes en la integración del Consejo busca exclusivamente asegurar la autonomía de los consejeros, respecto de cualquier otro órgano. En esa virtud, los citados consejeros no mantienen vínculo alguno con el cuerpo que los designó, sino que, una vez nombrados, pasan a formar parte de un órgano distinto, en el cual ejercen su función con plena independencia e imparcialidad. Dicho de otra manera, los consejeros no llevan mandato alguno ante el Consejo, ni del Senado, ni del Ejecutivo Federal ni de los órganos judiciales.

En cuanto a las facultades específicas del Pleno del Consejo de la Judicatura se considera necesario que, además de resolver sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces también le corresponda decidir sobre la ratificación de mismos, por tratarse de una decisión que tiene que ver con la permanencia de dichos funcionarios en la carrera judicial. Congruente con lo anterior también procede a realizar el ajuste correspondiente a fin de hacer extensivo el recurso de revisión administrativa a las inconformidades que en materia de ratificación interpongan los propios magistrados y jueces.
(...)"

Dictamen de la Cámara de origen (Senadores) 27 de abril de 1999:

"(...)
Además de lo anteriormente expuesto, se propone modificar la forma en que se compone el Consejo de la Judicatura Federal, con el objetivo de que se mantenga el actual número de consejeros, pero conservando un adecuado equilibrio entre las personas designadas por el Senado de la República o por el Ejecutivo de la Unión. Por lo tanto, se proponen, aparte del Presidente de la Suprema

Corte, el Consejo se integre con consejeros designados, de forma paritaria, por la propia Corte, el Senado de la República y por el Presidente de la República. (...)

Dictamen de la Cámara revisora (Diputados) 29 de mayo de 1999:

“(...)

C. El dictamen aprobado por la Cámara de Senadores introdujo diversas modificaciones a la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal. Dichas modificaciones se estiman adecuadas por las Comisiones que suscriben el presente dictamen, toda vez que perfeccionan y refuerzan los objetivos fundamentales de nuestro Estado de Derecho y el espíritu de la iniciativa.

Lo anterior, en virtud de que las modificaciones aprobadas por la Cámara de Senadores en su calidad de Cámara de Origen, contribuyen a afirmar el mejoramiento de nuestro sistema constitucional, específicamente en lo relativo a la organización y administración de los órganos encargados de la impartición de justicia federal y constitucional.

En este tenor, estas Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia advertimos que de aprobarse la reforma constitucional en estudio, se perfeccionaría la relación existente entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo interprete de nuestro ordenamiento jurídico, y el Consejo de la Judicatura Federal, cuya función constitucional es la correcta administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte.

D. El Presidente de la República propuso adicionar en la última parte del párrafo primero del artículo 94, la mención de que el Consejo de la Judicatura Federal sea un órgano del Poder Judicial de la Federación. El objetivo perseguido en la iniciativa presidencial fue dejar en claro que el Consejo de la Judicatura Federal, si bien forma parte del Poder Judicial de la Federación, tiene una naturaleza jurídica diferente en tanto lleva a cabo funciones de diverso tipo de las estrictamente jurisdiccionales. Al rendir su dictamen, las Comisiones de la Colegisladora propusieron trasladar al segundo párrafo del artículo 94 la disposición

contenida actualmente en el primer párrafo del artículo 100, con el propósito de precisar las principales funciones del Consejo y su posición jerárquica al interior del Poder Judicial de la Federación.

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, se estima adecuada la modificación introducida por el Senado de la República a la iniciativa presidencial, pues la ayuda a clarificar la posición del Consejo de la Judicatura y, fundamentalmente, diferenciar las atribuciones entre los órganos del Poder Judicial de la Federación. Esta modificación, por lo tanto, precisa el sentido de las reformas constitucionales de 1994, en tanto hace evidente que no existen jerarquías orgánicas al interior del Poder Judicial, sino fundamentalmente una distribución de funciones. En adelante, deberá quedar claro que mientras la Suprema Corte de Justicia, los tribunales y juzgados del Poder Judicial de la Federación tienen encomendadas las funciones de impartición de justicia, el Consejo de la Judicatura tiene a su cargo las tareas de administración, vigilancia y disciplina de los órganos y de los individuos del Poder Judicial de la Federación, excepción hecha de quienes laboren en la Suprema Corte o en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
(...)

F. La tercera de las modificaciones introducidas por el Senado de la República, consistió en el establecimiento de un nuevo sistema para la designación de los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal. En su iniciativa, el Presidente propuso que dicho Consejo fuese integrado por siete miembros: un presidente, quien lo sería por el hecho de ocupar el mismo cargo en la Suprema Corte de Justicia, y seis consejeros, dos designados por el Pleno de la Suprema Corte, dos por el Senado de la República y dos por el Presidente de la República. Respecto de esta propuesta se estimó conveniente alterar la redacción propuesta al párrafo segundo del artículo 100 constitucional, a fin de conservar el número de siete consejeros y que el carácter de presidente recaiga en el de la Suprema Corte, pero que las designaciones de los seis restantes se hiciesen de un modo distintos: tres consejeros designados por el Pleno de la Suprema Corte de entre magistrados de Circuito y jueces de Distrito, dos por el Senado y uno por el Presidente de la República.

En adelante, las designaciones que se hagan por la Suprema Corte deberán recaer entre jueces y magistrados, y ser aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho

ministros. Con esta medida, se pretende superar algunos de los inconvenientes a que dio lugar la reforma de 1994, en el sentido de que la designación de este tipo de integrantes del Consejo son designados mediante insaculación.

Por lo que hace a la modificación introducida por el Senado para que el Presidente de la República designe un consejero en lugar de los dos que proponía la iniciativa, se considera adecuada tal modificación debido a que de esa manera se garantiza una mayor representatividad de los integrantes del Poder Judicial de la Federación, y se evitan suspicacias en cuanto a la intervención en la administración de éste por parte de personas designadas por Poderes ajenos al mismo.

La modificación llevada cabo por el Senado en el sentido de crear un nuevo párrafo tercero al artículo 100 resulta por demás pertinente, en tanto que en virtud de la misma se clarificarían los requisitos exigidos para quienes pretendan ser designados al Consejo de la Judicatura. Así, en todos los casos se exigiría que, además de quedar satisfechos aquellos que prevé el artículo 95 constitucional, deberá nombrarse a personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus funciones.

Con la solución que se propone se logra, en efecto, darle un mejor sentido a la integración del Consejo de la Judicatura, en el sentido de que quienes laboren en él conozcan de aquello que es la función básica del Consejo, esto es, la administración de un Poder de la Federación. Finalmente, y sobre este mismo punto, se exige que las personas designadas por el Pleno de la Suprema Corte gocen de reconocimiento en el Poder Judicial, lo cual es relevante dado que se trata de personas que habrán de vigilar y sancionar a sus compañeros servidores públicos. (...)"

El anterior proceso legislativo federal dio como resultado la reforma del artículo 100 de la Constitución Federal, cuyo tenor actual en la parte que interesa (relativa a la conformación de sus integrantes), es el siguiente:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 1999)

“**Artículo 100.** El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

(REFORMADO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 1999)

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

(...)”

Como se advierte, con motivo del anterior proceso legislativo se estableció que 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.

Lo anterior, hizo evidente que no existen jerarquías al interior del Poder Judicial de la Federación, sino fundamentalmente una distribución de funciones, pero garantizándose en todo momento que la cabeza del Poder Judicial de la Federación sigue siendo la Suprema Corte de Justicia en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, propias de aquel Poder original.

Como sucedió en la reforma constitucional anteriormente aludida, en la exposición de motivos se sugirió que la integración del Consejo de la Judicatura Federal quedase conformada con siete miembros, con un equilibrio entre las personas designadas al interior del Poder Judicial y las designadas por el Senado de la República o por el Ejecutivo Federal. Por ello se propuso que además del

Presidente de la Suprema Corte, el Consejo se integrare con consejeros designados de manera proporcional por la propia Corte, el Senado de la República y el Ejecutivo Federal.

Pero, como sucedió en la anterior reforma constitucional, tal propuesta no prosperó, y si bien se conservó el número de miembros, se modificó la forma de su designación: uno el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tres consejeros designados por el Pleno del citado Tribunal de entre Magistrados y Jueces de Distrito, dos por el Senado y, otra vez, solamente uno por el Presidente de la República.

Tal situación obedeció a que, de esta manera: “...se garantiza una mayor representatividad de los integrantes del Poder Judicial de la Federación y se evitan suspicacias en cuanto a la intervención en la administración de éste por parte de las personas designadas por Poderes ajenos al mismo.”

El Ejecutivo Federal ha propuesto que, con el fin de propiciar la participación de todos los poderes constitucionales en dicho órgano de administración, su composición sea con el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los demás integrantes repartidos en forma equitativa entre los tres Poderes de la Unión (inclusive en este caso habría mayoría de integrantes del Poder Judicial de la Federación).

No obstante las propuestas realizadas por el Ejecutivo Federal, 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 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.

Siguiendo con estos principios constitucionales, conviene ahora hacer referencia al sistema de integración del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, cuyo proceso legislativo es el mismo que dio origen a un ente administrativo en el Poder Judicial de la Federación, a saber, el de mil novecientos noventa y cuatro, al que ya se ha hecho referencia en líneas anteriores de esta sentencia, por lo que resultaría ocioso volver a hacer referencia al mismo y, por tanto, como este estudio es meramente de carácter referencial, basta con hacer alusión a la forma material en que se encuentra conformado dicho Consejo en el ámbito del Distrito Federal.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 122, apartado C, Base Cuarta, fracción II, de la Constitución Federal, está compuesto por siete miembros: uno de los cuales será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, los restantes serán: 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 Jefe de Gobierno.

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.

III. Sobre la integración del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California.

Los artículos impugnados: 64, párrafo quinto, fracción III y su último párrafo, así como 65, párrafo tercero, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Baja California, señalan:

ARTÍCULO 64. La funciones de la vigilancia, administración, supervisión y disciplina del Poder Judicial del Estado, excluyendo las facultades jurisdiccionales de Magistrados y Jueces, estará a cargo del Consejo de la Judicatura en los términos que establezcan las leyes conforme a las bases que señale esta Constitución.

La vigilancia, administración, disciplina y carrera judicial del Tribunal de Justicia Electoral estará a cargo del Pleno del mismo Tribunal, auxiliado en los términos que la Ley establezca por la Comisión de Administración, órgano que se integra por los Magistrados del Tribunal de Justicia Electoral, presidido por el Presidente del mismo, y dos miembros del Consejo de la Judicatura, a estos últimos que se les denominará Comisionados.

Esta Comisión tiene el carácter de permanente y sesionará válidamente con la presencia de sus integrantes, adoptando sus decisiones por mayoría de los miembros. En caso de empate el Presidente tiene voto de calidad.

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, tendrá la representación del Consejo de la Judicatura, y las funciones que fije la Ley Orgánica respectiva.

El Consejo de la Judicatura se integrará por:

I.- El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo presidirá;

II.-El Presidente del Tribunal de Justicia Electoral, y

III.- Tres Consejeros designados por mayoría calificada del Congreso del Estado, previa convocatoria pública, quienes durarán en el cargo seis años. Además, el Congreso designará a un Consejero Supernumerario en los términos de la fracción III de este artículo.”

ARTÍCULO 65. Los Consejeros de la Judicatura deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 60 de esta Constitución, y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades.

Los Consejeros previstos en la fracción III y último párrafo del artículo 64, serán sustituidos de manera escalonada, y en ningún caso serán designados para un nuevo periodo.

El Consejo funcionará en Pleno o por Comisiones. Para que las sesiones del Pleno del Consejo sean válidas será necesaria la asistencia de cuando menos tres Consejeros, debiendo estar siempre presente el Presidente o el Consejero Secretario, quienes ejercerán las facultades que les señale la Ley.

Corresponderá al Consejo de la Judicatura el desarrollo de la carrera judicial. Al Pleno del Consejo le corresponderá proponer al Pleno del Tribunal Superior la designación, adscripción, remoción y renuncia de Jueces del Poder Judicial en los términos de la Ley y el reglamento respectivo. Las propuestas de nombramiento de Jueces, Secretarios de Acuerdos, Actuarios y del personal jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia se integrarán con quienes hayan resultado aprobados en los exámenes psicométricos, de oposición y de méritos practicados por el Consejo de la Judicatura, conforme a la Ley y el reglamento respectivo. Los Secretarios de Acuerdos y Actuarios serán seleccionados por el Juez respectivo de entre quienes integren la lista que le presente el Consejo. Asimismo, resolverá los demás asuntos que la Ley determine.

Los Consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad.

La Ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

El Consejo de la Judicatura estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones de conformidad con lo que establezca la Ley.

Asimismo le corresponderá elaborar y aprobar el Plan de Desarrollo Judicial en los términos de esta Constitución y Ley.

Las resoluciones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procederá recurso ni juicio alguno, en contra de ellas.

El Consejo de la Judicatura del Estado elaborará el proyecto de presupuesto global del Poder Judicial, que comprenderá el del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Justicia Electoral, de los Juzgados y demás órganos judiciales; será elaborado por grupos y partidas presupuestales, y remitido por conducto de su presidente al titular del Poder Ejecutivo del Estado para el su inclusión en el Proyecto del Presupuesto de Egresos del Estado. El proyecto del Poder Judicial no podrá ser modificado por el titular del Poder Ejecutivo, pero el Congreso del Estado sí lo podrá modificar, en los términos señalados en artículo 90 de esta Constitución. El presupuesto estará vinculado a la aplicación del Plan de Desarrollo Judicial.”

En virtud de tener relación con los numerales antes anotados, conviene reproducir el texto de los artículos 8º y 9º Transitorios de la reformada Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California:

“**OCTAVO.** El Congreso del Estado deberá designar por mayoría calificada un Consejero Supernumerario dentro de los ciento ochenta días siguientes a partir de la entrada en vigor de las presentes reformas, el cual ejercerá sus funciones hasta el treinta y uno de octubre del año dos mil diez”.

“**NOVENO.** La integración del Consejo de la Judicatura a que se refiere el artículo 64 de estas reformas, deberá observarse para efectos de la conformación del próximo Consejo de la Judicatura, es decir, el que entre en funciones el primero de noviembre del año dos mil diez.

De conformidad con lo anterior, los Consejeros a los que hace referencia la fracción III y último párrafo del artículo 64 serán designados por mayoría calificada de los Diputados integrantes del Congreso, y por única ocasión, en los siguientes términos:

- a). Dos Consejeros serán designado (sic) por un periodo de seis años;
- b) Un Consejero será designado por un periodo de cuatro años, y
- c) Un Consejero Supernumerario será cuya designación será por un período de cuatro años”.

De los numerales de referencia, se advierte que el Poder Judicial del Estado de Baja California contará con un ente administrativo que se encargará de las funciones de vigilancia, administración, supervisión y disciplina del indicado Poder, denominado Consejo de la Judicatura, el cual no intervendrá en cuestiones jurisdiccionales de los Magistrados y Jueces.

Dicho órgano estará integrado por cinco miembros, a saber, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo presidirá, el Presidente del Tribunal de Justicia Electoral y tres Consejeros (más uno supernumerario en casos de ausencia) designados por mayoría calificada por el Congreso del Estado, es decir, como lo refiere la parte actora, con las reformas impugnadas el Consejo de la Judicatura estará integrado por dos consejeros del Poder Judicial del Estado y Tres designados por el Congreso del Estado.

Por otro lado, se advierte que para que sean válidas las sesiones del referido Consejo basta la asistencia de cuando menos tres Consejeros, debiendo estar siempre presentes el Presidente o el Consejero Secretario, salvo por supuesto en los casos de su ausencia, en los que de acuerdo con el reformado párrafo segundo del artículo 61 de la Constitución Local de referencia, el Consejero Supernumerario designado por el Congreso Estatal cubrirá la falta temporal o absoluta de los Numerarios, como se advierte de la lectura de este último numeral:

“Artículo 61. Cuando ocurra la falta absoluta de un Magistrado del Tribunal Superior de justicia se estará a lo dispuesto por el artículo 58 de esta Constitución.

Los Magistrados y Consejeros Supernumerarios, cubrirán las faltas temporales de los Numerarios, así como las faltas absolutas de los mismos hasta en tanto el Congreso efectúe el nombramiento correspondiente, de acuerdo a lo que establece la ley orgánica del Poder Judicial del Estado.

(...)”

Finalmente, la nueva integración del Consejo de la Judicatura entrará en funciones hasta el primero de noviembre de dos mil diez.

Conviene apuntar, como referencia, que en relación con la integración del indicado Consejo de la Judicatura Estatal, la Constitución del Estado de Baja California, con anterioridad a las reformas impugnadas mediante la presente instancia, preveía lo siguiente:

“Artículo. 64. La vigilancia, administración y disciplina del Poder Judicial del Estado, incluyendo al Tribunal Superior de Justicia estará a cargo del Consejo de la Judicatura el Estado en los términos que establezcan las leyes, conforme a las bases que señala esta Constitución.

(...)”

“Artículo 65. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, tendrá la representación del Consejo de la Judicatura del Estado, y las funciones que fija la Ley Orgánica respectiva.

El Consejo de la Judicatura se integrará por siete miembros, de los cuales uno será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo y quien tendrá voto de calidad en caso de empate; el Presidente del Tribunal Superior de Justicia Electoral; un Magistrado del Tribunal Superior y un Juez de Primera Instancia, electos mediante insaculación; tres Consejeros elegidos por el Congreso del Estado, por mayoría calificada, estos tres últimos, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las

actividades jurídicas. Los Consejeros deberán reunir los requisitos que para ser magistrados establece la ley.
(...)"

“Artículo 68. El Tribunal de Justicia Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional electoral Estatal y órgano especializado del Poder Judicial del Estado. Será autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones. El Poder Legislativo, garantizará su debida integración.
(...)"

Como se advierte, con anterioridad a la reforma impugnada, el Consejo de la Judicatura Estatal se encontraba integrado con siete miembros: cuatro del Poder Judicial del Estado y tres designados por el Congreso Local (el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia Electoral; un Magistrado del Tribunal Superior y un Juez de Primera Instancia; y tres Consejeros elegidos por el Congreso del Estado)

Ahora bien, en el caso específico del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California, con motivo de los numerales impugnados en esta instancia, estará integrado por cinco miembros: el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo presidirá, el Presidente del Tribunal de Justicia Electoral y tres Consejeros designados de *motu proprio* por el Congreso del Estado.

De acuerdo con el artículo 57 de la Constitución Política de la Entidad Federativa en comento, el Tribunal de Justicia Electoral forma parte del Poder Judicial del Estado, de tal suerte que el Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California estará integrado solamente por dos miembros del Poder Judicial y tres designados por el Congreso del Estado.

Como se advierte, la conformación del indicado órgano de administración del Poder Judicial Local no respeta los principios de

autonomía e independencia judiciales previstos en los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal, porque la mayoría de sus integrantes no provienen del indicado Poder Judicial, sino de otros ajenos.

En el caso, es claro que no se permite una efectiva representación del Poder Judicial Local a través de la designación mayoritaria de sus integrantes en el órgano que se encargará de tomar las decisiones administrativas del citado Poder.

Esta situación de desigualdad provoca una participación limitada de los propios miembros del Poder Judicial en las decisiones de administración que sólo a él le atañen, lo que lógicamente provoca una merma en el correcto desempeño del citado Poder, porque las decisiones que lo regirán funcionalmente provendrán regularmente solamente de las personas designadas por el Congreso del Estado, quienes previsiblemente no hayan realizado funciones jurisdiccionales y que, por tanto, no tengan pleno conocimiento de las necesidades del Poder Judicial para desempeñar correctamente la función de impartir justicia encomendada por el Estado, lo que inclusive, previsiblemente originará suspicacia acerca de que el Legislativo o el Ejecutivo, de manera directa o indirecta, indebidamente intervengan en la administración de aquel Poder Judicial.

En el caso, basta con que los tres Consejeros designados por el Congreso emitan su voto en determinado sentido, para que tal decisión se torne mayoritaria y se convierta en la decisión del indicado órgano de administración del Poder Judicial Local, aun cuando los Consejeros de extracción jurisdiccional provenientes de este Poder no estén de acuerdo en las decisiones.

Inclusive, como es suficiente (de acuerdo con el impugnado artículo 65 de la Constitución local en análisis) la asistencia de cuando menos tres Consejeros para que sus sesiones sean válidas, podría darse el caso que eventualmente el Presidente del Tribunal de Justicia Electoral pudiera no acudir a las sesiones del Consejo de la Judicatura Local, lo que dejaría al Presidente del Tribunal Superior de Justicia como único representante del Poder Judicial Estatal en la toma de decisiones de administración de éste. Con ello, podría originarse que no se cumpliera con los principios constitucionales dirigidos a garantizar en la mayor parte del tiempo posible, una efectiva representatividad de los integrantes del Poder Judicial en la toma de sus decisiones organizativas y disminuir suspicacias en cuanto a la intervención de otros Poderes en la administración del Poder Judicial.

Este supuesto de intervención como se ve, empeora si se toma en cuenta que de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 61 de la Constitución Local de Baja California, las faltas de los Consejeros Numerarios serán cubiertas por el Consejero Supernumerario, quien conforme al Artículo Octavo Transitorio de la citada Constitución Local será designado por el Congreso del Estado, de manera que si en las sesiones falta alguno de los Consejeros de extracción jurisdiccional, es claro que las decisiones del órgano que administra el Poder Judicial Estatal procederán de personas mayoritariamente ajenas al mismo, lo que constituye una transgresión a los principios de autonomía e independencia judiciales previstos en los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal.

Siendo así las cosas, con el sistema que en esta instancia se controvierte, se permite al Poder Legislativo del Estado de Baja California a que, si así lo desea, coloque al Poder Judicial Local en un estado de dependencia o subordinación administrativa por conducto de los consejeros nombrados por aquél, tomando en consideración

que claramente constituyen una fuerza mayoritaria en el órgano de administración funcional de este último.

Lo anteriormente desarrollado pone en evidencia que por virtud de los numerales impugnados se permite de manera indirecta una intromisión del Poder Legislativo Local en la toma de las decisiones administrativas del Poder Judicial del Estado de Baja California, lo que actualiza en su perjuicio la transgresión al principio de división de poderes y de autonomía e independencia judiciales.

En efecto, la designación mayoritaria de Consejeros por parte del Poder Legislativo Estatal provoca un acto de interferencia indirecta de su parte en la esfera de competencia administrativa del Poder Judicial Local, que sólo a este último corresponde.

Tal situación provoca un deficiente o incorrecto desempeño en las funciones del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California, porque las decisiones funcionales que regirán administrativamente al propio Consejo y al Poder Judicial Estatal provendrán regularmente de personas designadas por el Congreso del Estado, quienes previsiblemente no hayan realizado funciones jurisdiccionales y que, por tanto, no tengan pleno conocimiento de las necesidades del Poder Judicial para desempeñar correctamente la función encomendada por el Estado, lo que previsiblemente ocasionará retrasos en la administración de la justicia con sus correspondientes perjuicios.

No es obstáculo para arribar a la presente conclusión, que en el caso el Presidente del Tribunal Superior de Justicia Local sea el Presidente del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California y que, por ende, pueda estimarse que exista una debida representación del Poder Judicial en su órgano de

administración y que las decisiones que se emitan en el seno de éste se encuentre bajo los lineamientos de su Presidente, porque las decisiones deben tomarse por mayoría de sus integrantes, de tal suerte que el voto de aquel funcionario, aun cuando sea el Presidente, puede ser opacado por la mayoría de otros funcionarios que no son de extracción judicial.

Por todo lo anteriormente expuesto, se concluye que el concepto de invalidez en estudio resulta **fundado**, dado que asiste la razón al Poder Judicial actor, cuando señala que la reforma impugnada implica vulneración y restricción de la esfera de competencia, independencia, autonomía y autoridad que únicamente corresponden al propio Poder Judicial del Estado de Baja California.

En corolario, el nuevo sistema de integración del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California, concretamente, el artículo 64, párrafo quinto, fracción III y su último párrafo, de la Constitución de la indicada Entidad Federativa, provoca transgresión a los principios de división de poderes e independencia y autonomía judiciales, lo que conduce a declarar su **invalidez**, cuyos efectos conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **se extienden** al numeral 65, párrafo tercero, de la aludida Constitución Local y Octavo y Noveno Transitorios del Decreto 274, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dos de febrero de dos mil siete, al estar intrínsecamente vinculados con el numeral precisado en primer término de este párrafo.

IV. Sobre la inatacabilidad de las decisiones del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California

La porción normativa del artículo 65 de la Constitución del Estado de Baja California que en este apartado se analiza, es la que reza: *“Las resoluciones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procederá recurso ni juicio alguno, en contra de ellas”*. En ella se advierte claramente que el legislador local frontalmente impide que las resoluciones del Consejo Estatal sean revisadas.

Efectivamente, la acepción de la palabra “definitivo” implica la decisión final, la que resuelve o concluye una situación determinada. A su vez, la expresión “inatacable”, encierra el concepto de que no puede ser atacado, controvertido o cuestionado. Por si fuera poco, la porción normativa en análisis confirma su intención de que las decisiones del Consejo no puedan ser revisadas señalando que no procederá recurso o juicio alguno en contra de ellas.

Para abordar este tema, se estima necesario, por un lado, recordar lo que prescribe el artículo 17 constitucional y, por otro, determinar qué naturaleza normativa otorga el contenido del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal a los distintos órganos en los que se deposita el poder judicial de las entidades federativas.

El artículo 17 constitucional establece:

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

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

(...)

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

(...)

Este artículo consagra la garantía de acceso jurisdiccional como derecho de toda persona ante la prohibición de hacerse justicia por sí misma, consignando como atributos propios de la administración de justicia que sea completa, gratuita, imparcial y pronta en todo el ámbito nacional, sea federal o local. Ello supone que los principios básicos que la sustentan resultan aplicables tanto al Poder Judicial Federal, como al de los Estados y del Distrito Federal, estableciéndose como postulados básicos de estos principios la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones al señalarse en su tercer párrafo que “Las leyes federales y locales **establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia** de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”⁸⁷.

Por su parte, el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice a la letra:

“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.

(...)

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

La **independencia** de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones **deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados**, las cuales establecerán las condiciones para el

⁸⁷ Véase la página 130 de la sentencia dictada en la Controversia Constitucional 4/2005, resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil cinco, por unanimidad de diez votos.

ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

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

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

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

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

Un primer elemento que salta a la vista es el que contiene el propio acápite de la fracción III: *“El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas”*. La literalidad del precepto indica que el ejercicio del poder judicial deberán hacerlo los **tribunales**; en ningún momento se señala que lo harán otro tipo de entidades tales como órganos de administración o Consejos de la Judicatura. La importancia de este rasgo característico no es menor. El mandato constitucional está dirigido a los órganos reformadores de las constituciones locales y a los Congresos de los Estados o, si se quiere, a las soberanías estatales, para que inequívocamente depositen el poder judicial en

órganos de naturaleza jurisdiccional, esto es, en tribunales en toda regla.

Esto indica que no es constitucionalmente posible admitir una interpretación según la cual el **ejercicio** del poder judicial local esté encomendado parcial o totalmente a entidades de naturaleza no jurisdiccional. Dicho de otro modo, la esencia constitucional de los poderes judiciales locales se encuentra en sus tribunales de justicia y no en algún otro ente.

Entender de otro modo las cosas, implicaría, por un lado, desconocer el mandato constitucional y, por otro, alterar un principio fundamental de la actividad interpretativa: *in claris non fit interpretatio* (donde hay claridad, no cabe la interpretación).

La segunda cuestión que se detecta, derivada de la anterior, es que el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal nunca hace referencia alguna a los Consejos de la Judicatura locales ni a la figura de los consejeros, contralores o cualesquiera otros funcionarios que no sean jueces o magistrados. Tal situación permite afirmar, sin lugar a dudas, que dichos consejos no son, constitucionalmente hablando, titulares del poder judicial, puesto que ellos no ejercen la función jurisdiccional.

Lo anterior permite formular un principio derivado del propio artículo 116, fracción III, constitucional: la función jurisdiccional no puede estar subordinada a la función administrativa, organizacional, disciplinaria o de cualquier otra naturaleza; por el contrario: todas estas funciones —necesarias, desde luego, para el aspecto operativo del ejercicio judicial— deben considerarse subordinadas a la función jurisdiccional propiamente dicha.

En tercer lugar, conviene recordar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha interpretado sistemáticamente ambos preceptos. Muestra de ello es la tesis de jurisprudencia número P./J. 15/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1530, cuyo rubro y texto señalan:

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

Como puede verse, la formulación del texto del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, conjuntamente con el 17 de la

misma, establece —como ya lo ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Pleno— diferentes garantías constitucionales dirigidas a salvaguardar la función jurisdiccional que gravitan alrededor de un principio más general compuesto por la **independencia** y **autonomía** judiciales. Esas garantías se entienden diseñadas y dirigidas a salvaguardar, precisamente, esa independencia y esa autonomía.

Esas garantías también se encuentran en la tesis de jurisprudencia número P/J. 101/2000, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, octubre de 2000, Novena Época, página 32, que a la letra señala:

“PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La interpretación relacionada del texto de este precepto de la Carta Magna y el proceso legislativo que le dio origen, surgido con motivo de la preocupación latente en el pueblo mexicano del perfeccionamiento de la impartición de justicia que plasmó directamente su voluntad en la consulta popular sobre administración de justicia emprendida en el año de mil novecientos ochenta y tres y que dio lugar a la aprobación de las reformas constitucionales en la materia que, en forma integral, sentaron los principios básicos de la administración de justicia en los Estados en las reformas de mil novecientos ochenta y siete, concomitantemente con la reforma del artículo 17 de la propia Ley Fundamental, permite concluir que una justicia completa debe garantizar en todo el ámbito nacional la independencia judicial al haberse incorporado estos postulados en el último precepto constitucional citado que consagra el derecho a la jurisdicción y en el diverso artículo 116, fracción III, de la propia Constitución Federal que establece que "La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados". Ahora bien, como formas de garantizar esta independencia judicial en la administración de justicia local, se consagran como principios básicos a los que deben sujetarse las entidades federativas y los poderes en los que se divide el ejercicio del poder público, los siguientes:

1) La sujeción de la designación de Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales a los requisitos constitucionales que garanticen la idoneidad de las personas que se nombren, al consignarse que los nombramientos de Magistrados y Jueces deberán hacerse preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que la merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica y exigirse que los Magistrados satisfagan los requisitos que el artículo 95 constitucional prevé para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que será responsabilidad de los órganos de gobierno que de acuerdo con la Constitución Estatal, a la que remite la Federal, participen en el proceso relativo a dicha designación; 2) La consagración de la carrera judicial al establecerse, por una parte, que las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados y, por la otra, la preferencia para el nombramiento de Magistrados y Jueces entre las personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia, lo que será responsabilidad de los Tribunales Superiores o Supremos Tribunales de Justicia de los Estados o, en su caso, de los Consejos de la Judicatura, cuando se hayan establecido; 3) La seguridad económica de Jueces y Magistrados, al disponerse que percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida durante su encargo; 4) La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo que se manifiesta en tres aspectos: a) La determinación en las Constituciones Locales, de manera general y objetiva, del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que significa que el funcionario judicial no podrá ser removido de manera arbitraria durante dicho periodo; b) La posibilidad de ratificación de los Magistrados al término del ejercicio conforme al periodo señalado en la Constitución Local respectiva, siempre y cuando demuestren suficientemente poseer los atributos que se les reconocieron al haberseles designado, así como que esa demostración se realizó a través del trabajo cotidiano, desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable. Esto implica la necesidad de que se emitan dictámenes de evaluación de su desempeño por los Poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo que concurren en la ratificación y vigilancia en

el desempeño de la función, con motivo de la conclusión del periodo del ejercicio del cargo; y, c) La inamovilidad judicial para los Magistrados que hayan sido ratificados en sus puestos, que sólo podrán ser removidos "en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados".

Más adelante, el Tribunal Pleno añadió otra garantía: la **autonomía de la gestión presupuestal** como una condición necesaria para que los poderes judiciales locales puedan ejercer sus funciones jurisdiccionales con plena independencia. Lo hizo en la tesis de jurisprudencia número 83/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XX, septiembre de 2004, página 187, que dice:

“PODERES JUDICIALES LOCALES. 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 expeditéz 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”.

Los anteriores criterios contienen las garantías de la función jurisdiccional, las cuales podemos organizar bajo el siguiente esquema:

- I. La idoneidad en la designación de los jueces y magistrados
- II. La consagración de la carrera judicial
- III. La seguridad económica de Jueces y Magistrados (remuneración adecuada, irrenunciable e irreductible).
- IV. La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, que comprende:
 - a. La determinación objetiva del tiempo de duración en el ejercicio del cargo
 - b. La posibilidad de ratificación
 - c. La inamovilidad judicial para los que hayan sido ratificados
- V. La autonomía de la gestión presupuestal.

Así las cosas, ninguna función administrativa que se ejerza para hacer operacional la función jurisdiccional puede pasar por alto ninguna de las garantías antes mencionadas. Éstas constituyen, podría decirse, el estándar necesario que cualquier determinación administrativa debe pasar para poder ser ejercida; de lo contrario, produciría una afectación al contenido del artículo 116, fracción III constitucional y por consiguiente al 17, que consagra la garantía de acceso a la jurisdicción por parte de los gobernados.

No está demás, hacer mención, como mero marco referencial, el contenido de los artículos 100 y 122, apartado C, Base Cuarta, de la Constitución Federal, sin que de ninguna manera se contraste la disposición aquí impugnada con dichos numerales, sino que la intención es advertir los principios que el constituyente ha establecido en relación con los Consejos de la Judicatura.

En este tenor, el artículo 122, apartado C, Base Cuarta, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las atribuciones y las normas de funcionamiento del

Consejo de la Judicatura del Distrito Federal se establecerán tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 del Pacto Federal.

A su vez, este último artículo en relación con el tema que nos ocupa, es decir, acerca de la inatacabilidad de las resoluciones del Consejo de la Judicatura, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones

(...)

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

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

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

De este numeral se advierte que el Consejo de la Judicatura Federal puede emitir resoluciones mediante acuerdos generales, sin

embargo, éstos de ninguna forma son inmodificables, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede solicitar a aquél la expedición de los que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal, inclusive, el Pleno de la Corte puede revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, lo que constituye una clara muestra de la potestad del órgano jurisdiccional terminal en el ámbito federal.

Asimismo, del numeral en comento se aprecia que si bien existen decisiones definitivas e inatacables del Consejo, respecto de las cuales no procede juicio ni recurso alguno, éstas no se refieren a las que incidan en la función jurisdiccional del Poder Judicial Federal, puesto que las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces, podrán ser revisadas por la Suprema Corte, con lo cual se garantiza la independencia y autonomía del Poder Judicial Federal y a la vez se fortalece la definitividad de sus decisiones meramente administrativas.

Finalmente, la elaboración del Presupuesto se hará de manera separada: la Suprema Corte elaborará el suyo, mientras que el Consejo lo hará por el resto del Poder Judicial de la Federación, lo que constituye un fiel reflejo garante de la autonomía e independencia de la cabeza del Poder Judicial de la Federación.

Como se observa, es principio constitucional garantizar la autonomía e independencia del ente que encabeza al Poder Judicial, librándolo de posibles sometimientos hacia los órganos administrativos existentes hacia su interior, con el fin de asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional.

Así las cosas, y no obstante que a nivel constitucional parece quedar muy claro que las garantías del artículo 116, fracción III,

constitucional están estrictamente dirigidas a proteger la función que llevan a cabo los titulares de órgano en el que se deposita el poder judicial, lo cierto es que existe, entre otros, un tema que une de manera trascendental, los aspectos jurisdiccional y administrativo en uno solo: la gestión del presupuesto.

El problema no es menor, ya que la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el principio de autonomía en la gestión presupuestal está orientada hacia fuera del poder judicial, esto es, respecto de otros poderes, pero no hacia dentro del poder mismo, cuando se trate de conflictos entre órganos integrantes del mismo poder judicial. Ello genera un problema singular: los consejos de la judicatura, pertenecientes lógicamente a los poderes judiciales, podrían eventualmente llevar a cabo sus funciones sin respetar escrupulosamente las garantías del artículo 116, fracción III, constitucional, especialmente si así lo establecen las Constituciones locales y sus leyes secundarias, originando eventualmente una posible subordinación de los órganos jurisdiccionales ante los eminentemente administrativos.

Para ejemplificar este problema, podemos hacernos la siguiente pregunta: ¿podría un Consejo de la Judicatura de un Estado ejercer el presupuesto del Poder Judicial local, en el que se incluye la asignación de los ingresos (salarios, prestaciones, etcétera) de los magistrados y jueces, que redunde en la afectación a las garantías constitucionales de la función jurisdiccional?

Esta pregunta tiene un particular sentido en el caso que nos ocupa, ya que el poder actor alega, precisamente, que tal como está la conformación del Consejo de la Judicatura local, y en general el sistema jurídico de esa entidad en cuanto al funcionamiento de dicho órgano administrativo, se puede llegar a dar la posibilidad de que el

Pleno del Tribunal Superior de Justicia quede supeditado a las decisiones del Consejo de la Judicatura local.

Lo paradójico del asunto es que, al ser parte de propio poder judicial, el Consejo de la Judicatura no podría propiamente afectar la esfera de competencia del Tribunal Superior de Justicia, pues a la luz del principio de división de poderes, ambos se ubican en la misma esfera competencial, no siendo lógicamente posible que se generen conflictos interpoder.

Sin embargo, una situación como esa podría perfectamente configurar una violación al artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal si, al llevar a cabo sus funciones administrativas, el Consejo de la Judicatura llega a afectar alguna de las garantías de la función jurisdiccional, ya sea por actuación libre o ya sea por actuar en cumplimiento de alguna norma local (Constitución del Estado o Ley). Dicho de otro modo, si la función normativa del Consejo no cumple con el estándar constitucional compuesto por todas y cada una de las garantías de la función jurisdiccional, entonces, esa actuación podría reputarse inconstitucional.

Por lo tanto, la respuesta a la interrogante anterior es: los Consejos de la Judicatura pueden ejercer libremente sus facultades administrativas, siempre respetando todas y cada una de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional a las que hemos aludido. Pero jamás podrán, desde el punto de vista normativo, ubicarse por encima de los órganos propiamente jurisdiccionales. Por lo tanto, al ejercer y diseñar el presupuesto del poder judicial (cuestión de evidente naturaleza administrativa), no pueden de ninguna manera pasar por alto los principios constitucionales del artículo 116, fracción III, de la Constitución, ya que ello se traduciría en una trasgresión directa a tal precepto.

Hasta este momento, tenemos claro que existen las condiciones fácticas necesarias para que se pueda originar un conflicto alrededor de las garantías de la función jurisdiccional, el cual puede ser de dos tipos: entre dos o más poderes de una entidad federativa o al interior del poder judicial, entre dos o más de sus órganos integrantes.

Obviamente, la controversia constitucional es el medio de control para resolver el primer tipo de conflictos, ya que salvaguarda el federalismo y el principio de división de poderes consagrados en la Constitución Federal.

Lo que no resulta tan obvio es cómo ha de articularse un medio de control que resulte idóneo para atender y resolver conflictos interpoder, como sería justamente el caso de las posibles controversias entre los consejos de la judicatura locales y los tribunales superiores de justicia por contravención al contenido del artículo 116, fracción III, constitucional.

Se vislumbran dos posibilidades: que los conflictos sean resueltos por un órgano de naturaleza jurisdiccional, o bien por otro de naturaleza administrativa.

Para elegir adecuadamente una de estas posibilidades conviene acudir a la naturaleza del posible conflicto, que no puede ser otra que la derivada de la salvaguarda de las garantías de la función jurisdiccional. Así, resulta claro que ese tipo de conflictos permite entablar, en toda regla, auténticos litigios con una pretensión y una resistencia, como lo sugiere la teoría general del proceso.

En este punto se hace necesario plantear el siguiente principio surgido del espíritu del artículo 116, fracción III, constitucional: es

menester que exista una instancia de naturaleza **jurisdiccional** que revise las posibles afectaciones a las garantías jurisdiccionales originadas al interior del poder judicial.

Es importante reiterar que la instancia llamada a resolver este tipo de conflictos no puede ser otra que no sea jurisdiccional, pues sería contraintuitivo, por decir lo menos, considerar que los resolviera un órgano de naturaleza administrativa, ya que de ese modo quedaría desnaturalizado y desatendido el espíritu de los artículos 17 y 116, fracción III, constitucionales.

En el caso de los Poderes Judiciales locales, el órgano jurisdiccional de máxima jerarquía en la entidad es el Tribunal Superior de Justicia (o los Tribunales Supremos, según la denominación que cada entidad les da), que estaría llamado, por razones obvias, a resolver los conflictos a los que nos hemos referido.

No debe perderse de vista que tanto el artículo 17 de la Constitución Federal, como el propio 116, fracción III, de la misma establecen que las garantías constitucionales de la función jurisdiccional están encomendadas, precisamente, a las Constituciones y a las leyes locales, las cuales deben establecer los medios necesarios para garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Las Constituciones y leyes locales son entonces los **medios** para hacer cumplir con los referidos mandatos constitucionales, lo que nos lleva a pensar que si tales medios no resultan idóneos por ser omisos o defectuosos en cuanto al establecimiento del recurso o medio de defensa correspondiente, entonces existiría una violación flagrante a la Constitución Federal con respecto a sendos artículos.

Con lo dicho hasta este momento, es claro que en caso concreto el contenido del artículo 65, párrafo octavo, de la Constitución del Estado de Baja California, se encuentra en contraposición con los principios desarrollados anteriormente derivados de los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal, porque provoca que todas las decisiones del indicado Consejo de la Judicatura Local, inclusive las que incidan en la función jurisdiccional que propiamente le corresponde al Tribunal Superior de Justicia Local, se vuelvan incontrovertibles, pues conforme al actual sistema jurídico mexicano, no existe medio de defensa que pueda dilucidar conflictos interpoder.

En efecto, la situación de que las resoluciones del Consejo de la Judicatura Local sean inatacables, aun para el propio Pleno del Tribunal Superior de Justicia, ocasiona que las determinaciones de aquél sean concluyentes, cuando esta situación sólo puede considerarse así cuando proviene de los Tribunales, conforme lo establece el artículo 17 de la Constitución Federal, es decir, de los órganos jurisdiccionales y no de un ente administrativo como lo es el referido Consejo de la judicatura Estatal.

Ahora bien, pudiera aseverarse que la idea fundamental para establecer que no existe un medio de defensa en contra de las decisiones del Consejo de la Judicatura, es que se fortalezcan sus facultades disciplinarias, sin embargo, este pensamiento a priori no alcanza a tener más peso que garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial Local, por tanto, aquélla justificación cae por su propio peso.

Lejos de fortalecer al Consejo de la Judicatura Local con el establecimiento de que sus decisiones son definitivas e inatacables, lo cierto es que se debilita al Poder Judicial del que forma parte, en virtud de que las decisiones de aquél se vuelven incontrovertibles, lo que se

agrava si se toma en consideración que de acuerdo con el último párrafo del artículo 65 de la Constitución Local, el indicado Consejo de la Judicatura elaborará el proyecto de presupuesto global del Poder Judicial, en el cual está incluido el Tribunal Superior de Justicia, por tanto, puede existir en este tema subordinación del órgano jurisdiccional a su ente administrativo, con independencia de que se trate de un proyecto de presupuesto que posteriormente será analizado por el órgano legislativo respectivo, pues los principios de independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales se deben garantizar de manera plena sin permitir intromisiones de otros entes, por pequeñas que éstas sean, pues de ser así ya no se cumplirán estos principios.

En el caso concreto, ésta premisa no se ve asegurada, pues la porción normativa impugnada provoca que todas las decisiones del Consejo de la Judicatura Local, inclusive las que incidan en la función jurisdiccional que propiamente le corresponde al Tribunal Superior de Justicia Local, se vuelvan incontrovertibles e inmodificables, lo que genera una subordinación de la cabeza del Poder Judicial Local hacia su ente administrativo, en flagrante contravención a los principios de autonomía e independencia judiciales consagrados en los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal.

Ahora bien, no debe olvidarse que la controversia constitucional se entabla entre Poderes, siendo en el caso el Poder Judicial Local del Estado de Baja California la parte actora, no siendo posible, por tanto, que la decisión que se tome en esta instancia se encuentre dirigida a servidores públicos en lo particular, si lo que se defiende es la autonomía e independencia del Poder Local en sí mismo considerado.

Se aclara lo anterior, porque la circunstancia de que las resoluciones del Consejo de la Judicatura Local sean definitivas e

inatacables, por ejemplo, en materia disciplinaria en contra de un servidor público en particular, no constituye en esta instancia un motivo para declarar inconstitucional la porción normativa analizada, tomando en consideración que, inclusive, de acuerdo con el artículo 63, fracción IV, de la Constitución Local, corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, resolver respecto a la designación, ratificación, remoción y renuncia de los Jueces del Poder Judicial, así como del personal jurisdiccional del indicado Tribunal, es decir, que en esos caso, en realidad no existe una subordinación del Poder Judicial en sí mismo considerado, hacia su órgano de administración.

En mérito de lo anterior, con la aclaración anotada, lo que procede es declarar la invalidez del párrafo octavo o penúltimo del artículo 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, al ser violatorio de los principios de autonomía e independencia judicial previstos en los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal.

DÉCIMO PRIMERO. Análisis de constitucionalidad de las fracciones VI y VII del artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Baja California. En el presente considerando se analizará si las referidas fracciones resultan violatorias de los artículos 16, párrafo primero, y 116, fracción III, de la Constitución Federal, por no contar con una motivación reforzada.

El poder actor señala que el periodo de duración de tres años en el cargo de Presidente de Tribunal Superior de Justicia establecido en la fracción VI del artículo 63 —antes de la reforma era de dos años—, con posibilidad de reelección por otro periodo de igual tiempo, representa una cuestión cuya regulación atañe y corresponde únicamente a dicho poder, por ser los magistrados del Tribunal

Superior de Justicia quienes con mayor precisión conocen y saben las necesidades que requiere la institución. Considera que no tiene explicación legal el sentido de la reforma, porque en la página veintiséis de la exposición de motivos se advierte que los diputados “a su gusto y capricho” —dice el actor— **decidieron ampliar el periodo de duración** en la función de Presidente del Tribunal Superior de Justicia, por lo que en esta parte la reforma adolece de aquella fundamentación y motivación reforzada que exige la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que por ello resulta palpable la violación al artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal y de los principios de autonomía e independencia contenidos en el artículo 116, fracción III, de la misma.

Por otro lado, el poder actor considera que la supresión de lo que hasta antes de la reforma regulaba la fracción IV del artículo 63 de la Constitución Local fue realizada también por el legislador sin la motivación reforzada correspondiente. Tal fracción disponía —dice— que correspondía al Pleno del Tribunal Superior de Justicia conocer de los juicios de responsabilidad que debieran seguirse a los funcionarios públicos que gozaren de fuero, previa declaratoria en ese sentido.

En tercer lugar, considera que tampoco se motivó de manera reforzada la supresión de la prerrogativa que se establecía en la fracción VII del artículo 63, mediante la que se daba competencia al Pleno del Tribunal Superior de Justicia para conocer, a través del recurso de revisión, de las inconformidades de jueces, secretarios, actuarios y cualquier personal del Poder Judicial, respecto de los recursos administrativos de queja o visitas de inspección que concluyeran imponiendo cualquier sanción por parte del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial. Con esa supresión queda violado el derecho de defensa de los integrantes del Poder Judicial

Hasta aquí los argumentos del poder actor.

En primer lugar, es importante tener presente que la **motivación** de los actos legislativos ha sido ya analizada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido que recoge la siguiente jurisprudencia:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), **y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación);** sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica”⁸⁸.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que los poderes legislativos no tienen la obligación de explicitar sus actos de motivación:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A EXPLICARLOS. Ni el Congreso de la Unión ni el presidente de la República, en el ejercicio de la función que a cada uno de ellos compete en el proceso de formación de las leyes, tienen la obligación de explicar los

⁸⁸ Jurisprudencia emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte, volumen 77, página 19. Amparo en revisión 6731/68. Lechera Guadalajara, S.A. 6 de mayo de 1975. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Ernesto Aguilar Alvarez. Volumen 78, página 69. Amparo en revisión 3812/70. Inmobiliaria Cali, S.A. y coagraviados (acumulados). 24 de junio de 1975. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: J. Ramón Palacios Vargas. Volúmenes 139-144, página 133. Amparo en revisión 5983/79. Francisco Breña Garduño y coagraviados. 23 de septiembre de 1980. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Volúmenes 157-162, página 150. Amparo en revisión 5220/80. Teatro Peón Contreras, S.A. 15 de junio de 1982. Unanimidad de quince votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Volúmenes 181-186, página 65. Amparo en revisión 8993/82. Lucrecia Banda Luna. 22 de mayo de 1984. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos.

fundamentos o motivos por los cuales expiden y promulgan las leyes, ya que esa función sólo requiere el respaldo de la Ley Suprema, y así, tratándose de contribuciones, no hay duda alguna de que los artículos 65, fracción II, 72 y 73, fracción VII, del Código Político Fundamental, autoriza al Poder Legislativo Federal para imponer las necesarias a cubrir el presupuesto, en tanto el 89, fracción I, no sólo faculta, sino que, además, obliga al titular del Ejecutivo a promulgar las leyes que el Congreso de la Unión expida. Por otra parte, es necesario destacar que el procedimiento establecido en la Constitución Federal para elaborar las leyes, no exige que se tengan que explicar los motivos que cada uno de los órganos que intervienen en ese proceso tuvieron en cuenta para ejercitar la función legislativa que tienen encomendada. En otras palabras, tratándose de leyes, el fundamento de ellas no debe buscarse en cada acto legislativo sino en la Constitución Política del país, si son federales, o en la de cada Estado, si son locales. Por cuanto a la motivación baste decir que tal requisito se encuentra dentro de la esencia misma de las disposiciones legales que integran cada uno de los ordenamientos, toda vez que se refieren a relaciones sociales que exigen ser jurídicamente reguladas⁸⁹.

Más recientemente, se introdujo el concepto de “motivación reforzada” en dos criterios de este Alto Tribunal. En orden cronológico, el primer pronunciamiento en este sentido aparece a propósito de una controversia constitucional relacionada con la creación de municipios (se añade énfasis):

“MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA. Tradicionalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las garantías de fundamentación y motivación, cuando se trata de actos que no trascienden de manera directa a los particulares, sino que se verifican exclusivamente en ámbitos internos de gobierno, quedan satisfechas con la existencia de una norma legal que

⁸⁹ Tesis aislada emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte, página 19. Amparo en revisión 6731/68, Lechera Guadalajara, S.A., 6 de mayo de 1975, unanimidad de diecinueve votos, ponente: Ernesto Aguilar Álvarez.

otorgue a la autoridad la facultad de actuar en determinado sentido, mediante el despliegue de su actuación en la forma que dispone la ley, y con la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía aplicar la norma correspondiente y que en consecuencia justifique que la autoridad actuó en ese sentido y no en otro. Sin embargo, el acto de creación de un Municipio no puede equipararse exactamente a un acto que se verifica exclusivamente en los ámbitos internos de gobierno, pues aunque no se trata de un acto dirigido a los particulares, es evidente que tiene una trascendencia institucional y jurídica superior a un mero acto de relación intergubernamental, ya que mediante el decreto que lo crea se genera una entidad que se inserta dentro de un marco jurídico preexistente, de rango constitucional y legal, lo que la constituye en uno de los niveles de gobierno de nuestro país, regido por órganos elegidos por sufragio universal y dotado de competencias propias que en algunos casos son exclusivas. Por otro lado, tal proceso tiene **una incidencia altamente relevante sobre los habitantes, los que son parcialmente redefinidos como sujetos políticos y que en adelante estarán sujetos a normas y autoridades parcialmente nuevas**; además, la trascendencia socioeconómica, institucional, política y cultural del acto de creación de un nuevo Municipio hace exigible que independientemente del cumplimiento de los requisitos descritos, la Legislatura Estatal demuestre que el proceso normativo que conduce a su creación es el resultado de una ponderación cuidadosa de aquellos elementos establecidos constitucional y legalmente como requisitos necesarios para su procedencia. Por tanto, la existencia de una consideración sustantiva y no meramente formal de la normativa aplicable por parte de las autoridades públicas decisorias, **respetará la garantía constitucional de motivación en sentido reforzado**, que es exigible en la emisión de determinados actos y normas, entre los cuales se encuentra la creación de un nuevo Municipio⁹⁰.

En la ejecutoria correspondiente, se hacen las siguientes precisiones:

⁹⁰ Jurisprudencia número P./J. 153/2005, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXII, diciembre de 2005, página 2299. Controversia Constitucional 11/2004. Municipio de Martínez de la Torre, Estado de Veracruz. 20 de septiembre de 2005. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Ramón Cossío Díaz y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Ramón Cossío Díaz; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

“Recapitulando todo lo expuesto, podemos concluir que las garantías constitucionales de **fundamentación** y **motivación** obligan a analizar si el proceso de emisión del Decreto de creación de un nuevo Municipio respeta los cuatro criterios siguientes (los dos primeros explicitan el contenido de la garantía de fundamentación y los dos últimos el contenido de la garantía de motivación):

1) Debe existir una norma legal que otorgue a la autoridad emisora la facultad de actuar en un determinado sentido. Debe respetarse, en otras palabras, la delimitación constitucional y legal de la esfera competencial de las distintas autoridades.

2) La autoridad debe desplegar su actuación en la forma en la que dispone la ley. Ello obliga a esta Suprema Corte a comprobar que las autoridades demandadas han dado cumplimiento a los requisitos o condiciones establecidos en la legislación aplicable a la emisión del acto o de la norma bajo examen. La comprobación de esta dimensión de la fundamentación jurídica del acto o norma impugnada debe asegurar el cumplimiento de la ley pero no puede anular la capacidad de apreciación que la misma en ocasiones otorga a las autoridades competentes. Este criterio, además, obliga a esta Suprema Corte a analizar si las autoridades demandadas en una controversia constitucional han respetado todos y cada uno de los pasos fundamentales del proceso legislativo aplicable para la adopción del acto o de la norma impugnados siempre que se hayan presentado argumentos en ese sentido en los conceptos de violación.

3) Deben existir los **antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía aplicar las normas correspondientes** y, consecuentemente, **que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo**. Si el primer criterio está encaminado a asegurar que existan normas que den cobertura competencial a la actuación de la autoridad pública, el presente exige **que se den los supuestos de hecho necesarios para activar el ejercicio de esas competencias**.

4) Debe existir una **ponderación** cuidadosa de aquellos elementos que la ley o, en su caso, la Constitución local, **establecen como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un**

determinado acto. Debe constatarse, en definitiva, la existencia de una consideración sustantiva, y no meramente formal y hueca, de la normativa aplicable por parte de las autoridades públicas decisorias”⁹¹.

En un segundo momento, este Tribunal Pleno volvió a recurrir al concepto para resolver, precisamente, una cuestión relacionada con la ratificación o reelección de funcionarios judiciales locales:

“RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES LOCALES. SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. Las garantías constitucionales de fundamentación y motivación, tratándose de los actos de las autoridades encargadas de emitir los dictámenes de ratificación de Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, deben surtirse de la siguiente manera: 1. Debe existir una norma legal que otorgue a dicha autoridad la facultad de actuar en determinado sentido, es decir, debe respetarse la delimitación constitucional y legal de la esfera competencial de las autoridades. 2. La referida autoridad debe desplegar su actuación como lo establezca la ley, y en caso de que no exista disposición alguna en ese sentido, podrá determinarse por aquélla, pero siempre en pleno respeto al artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3. Deben existir los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía que las autoridades emisoras del acto actuaran en ese sentido, es decir, que se den los supuestos de hecho necesarios para activar el ejercicio de esas competencias. **4. En la emisión del acto deben explicarse sustantiva y expresamente, así como de una manera objetiva y razonable, los motivos por los que la autoridad emisora determinó la ratificación o no ratificación de los funcionarios judiciales correspondientes y, además, deberá realizarse en forma personalizada e individualizada, refiriéndose a la actuación en el desempeño del cargo de cada uno de ellos, es decir, debe existir una motivación reforzada de los actos de autoridad.** 5. La emisión del dictamen de ratificación o no ratificación es obligatoria y deberá realizarse por escrito, con la finalidad de que tanto el funcionario judicial que se encuentre en el supuesto, como la sociedad, tengan pleno conocimiento respecto de los

⁹¹ Controversia Constitucional 11/2004, *ibídem*, pp. 90-92.

motivos por los que la autoridad competente determinó ratificar o no a dicho funcionario judicial, por tanto, la decisión correspondiente debe hacerse del conocimiento del funcionario, mediante notificación personal, y de la sociedad en general, mediante su publicación en el Periódico Oficial de la entidad⁹².

De acuerdo con lo anterior, puede decirse que la **motivación** legislativa puede ser de dos tipos:

1) Motivación reforzada: se trata de una exigencia del Tribunal Constitucional, dirigida a la emisión de ciertos actos o normas en los que puede llegar a afectarse algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional. Precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es preciso que quien emita el acto o la norma haya razonado su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, habiendo ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso⁹³.

Esta exigencia es desplegada por el Tribunal Constitucional cuando detecta en el acto legislativo alguna “categoría sospechosa”, es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate.

En estos casos se estima que el legislador debió haber llevado un balance cuidadoso entre aquellos elementos que la ley o, en su caso, la Constitución local, establecen como requisitos necesarios

⁹² Jurisprudencia número P./J. 24/2006, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1534. Controversia Constitucional 4/2005. Poder Judicial del Estado de Tlaxcala. 13 de octubre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

⁹³ En otras latitudes se ha utilizado también esta herramienta. Prueba de ello es la Sentencia STC 35/2007, de 12 de febrero de 2007, del Tribunal constitucional de España. Asimismo, la sentencia STC 179/2005, del mismo.

para la emisión de una determinada norma o la realización de un determinado acto.

Este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y b) la justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.

2) Motivación ordinaria: tiene lugar cuando el legislador lleva a cabo sus funciones legislativas en las que no se presenta alguna “categoría sospechosa”, esto es, cuando el acto legislativo no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo en la merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo.

Este tipo de actos legislativos, por regla general, ameritan análisis poco estricto por parte de la Suprema Corte, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador. En efecto, en determinados campos —como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental— un control muy estricto llevaría al juez constitucional a sustituir la función legislativa del Congreso, pues no es función del Poder Judicial de la Federación, sino de los órganos políticos, entrar a analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias.

Para este Alto Tribunal es claro que la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado —y entre ellos, el juzgador constitucional— deben respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones.

Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada.

Por el contrario, en aquellos asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Congreso o del Ejecutivo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, como se dijo, el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, por cuanto el orden constitucional así lo exige. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra *inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración* por parte de los autores de la norma.

Por otro lado, es importante tener en cuenta cuál fue el tipo de acto legislativo que llevó a cabo el Congreso del Estado de Baja California para después determinar si el mismo ameritaba o no una motivación reforzada. El texto de la norma impugnada, antes y después de la reforma, dice a la letra:

ANTES DE LA REFORMA	DESPUÉS DE LA REFORMA
<p>Artículo 63. Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia: (...) IV.- Conocer de los juicios de responsabilidad que hayan de seguirse a los Funcionarios Públicos que gocen de fuero, previa declaración que se haga de haber lugar</p>	<p>“Artículo 63. Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia: (...) IV.- Resolver respecto a la designación, ratificación, remoción y renuncia de Jueces del Poder Judicial, de conformidad con lo previsto en esta Constitución, la Ley y el reglamento</p>

ANTES DE LA REFORMA	DESPUÉS DE LA REFORMA
<p>a formación de causa;</p> <p>(...)</p> <p>VI.- La elección de los jueces, secretarios de acuerdos y actuarios de entre quienes integren la lista que le presente el Consejo de la Judicatura en la cual deberá incluirse a todos los aspirantes que hayan resultado aprobados en los exámenes psicométricos de oposición y de méritos practicados conforme al reglamento respectivo, así como su adscripción, remoción y renuncia. Iguales facultados (sic) le corresponden en cuanto a los secretarios de estudio y cuenta, quienes serán propuestos por los magistrados correspondientes;</p> <p>VII.- Conocer del recurso de revisión que interpongan en su defensa los jueces, secretarios, actuarios y demás personal del Poder Judicial con excepción de los magistrados, cuando con motivo de una queja o visita de inspección se les pretenda imponer una sanción por parte del Consejo de la Judicatura;</p>	<p>respectivo. Iguales facultades le corresponden en cuanto al personal jurisdiccional del Tribunal, quienes serán seleccionados por los magistrados correspondientes, de entre la lista que presente el Consejo de la Judicatura en los términos de la Ley y el reglamento respectivo;</p> <p>(...)</p> <p>VI.- Designar para un periodo de tres años, a uno de sus miembros como Presidente, pudiendo ser reelecto por otro periodo de tres años más;</p> <p>VII.- Expedir acuerdos para el mejor ejercicio de sus atribuciones;</p>

En el caso concreto, la motivación que expresó el Congreso del Estado de Baja California fue la siguiente:

“En relación al artículo 63, relativo a las atribuciones del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, se reforman las fracciones IV y V a fin de darle mayor congruencia al texto constitucional en relación con lo previsto en cuanto a las atribuciones del Consejo de la Judicatura, y considerando lo señalado en las leyes respectivas, como son la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código de Procedimientos Penales, ambos del Estado, ya que estos establecen que es obligación de todo servidor público denunciar los hechos de que tuvieron conocimiento y que pudieran constituir delitos o responsabilidades administrativas, por lo que no puede ser facultad exclusiva de ningún órgano dichas denuncias, incorporándose la misma previsión en el artículo 66 de las presentes reformas, otorgándole así rango constitucional, reconociendo a su vez las facultades del Consejo de la Judicatura inherentes a la vigilancia y disciplina de la conducta de los servidores públicos del Poder Judicial.

Así pues, en la fracción IV, se establece la atribución del Pleno de resolver respecto a la designación, adscripción, ratificación, remoción y renuncia de jueces del Poder Judicial, de conformidad con lo previsto en esta Constitución, la ley y el reglamento respectivo, así como respecto del personal jurisdiccional del Tribunal, quienes serán seleccionados por los Magistrados correspondientes, de entre la lista que les presente el Consejo de la Judicatura, dado que éste órgano es el que tiene a su cargo la carrera judicial, por lo que con dicha previsión se articula la misma. Además, esto tiene por objeto, garantizar que los Magistrados tengan la potestad de decidir en cuanto al personal a su cargo para el mejor desempeño de sus funciones. Por lo que se refiere a la remoción de dicho personal, esta podrá darse atendiendo a las normas que regulan las relaciones laborales, no así cuando se refiere a responsabilidades administrativas, ya que sobre estas, correspondería al Consejo de la Judicatura conocer, dada su competencia en las materias de vigilancia y disciplina; asimismo se precisa que la facultad prevista en esta fracción, se ejercerá en los términos de la Ley y el reglamento correspondiente a fin de que se prevea la regulación necesaria para su debido ejercicio y se establezcan los requisitos y procedimientos respectivos.

En la fracción V del artículo 63, se precisa lo relativo a la facultad del Pleno de determinar la adscripción de los Magistrados en las Salas del Tribunal. En la fracción VI, se establece la facultad del Pleno de nombrar a uno de sus miembros como Presidente del Tribunal, precisándose el periodo de duración del mismo en el cargo, que será de tres años, y podrá ser reelecto por otro periodo de tres años más, con lo cual se establece la posibilidad de que pueda durar hasta seis años como Presidente. En la fracción VII, se faculta al Pleno para expedir acuerdos para el mejor ejercicio de sus atribuciones, de manera que se explicita dicha facultad. Además, se establece en la fracción (sic) VIII del mismo numeral, atribuciones relativas a la transparencia y la rendición de cuentas de la función jurisdiccional de los Magistrados, con ello será posible establecer en la Ley mecanismos que permitan a los justiciables, conocer con mayor detalle los criterios que orientan sus resoluciones y las resoluciones mismas, en congruencia con lo previsto en otras disciplinas legales, como las de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado. Por lo que hace a la fracción IX, se establece la atribución del Pleno del Tribunal de emitir opinión respecto al proyecto de Plan de Desarrollo Judicial que le presente

el Consejo de la Judicatura, con lo cual se permitirá enriquecer el citado Plan con las experiencias y requerimientos de los titulares del más alto órgano jurisdiccional del Estado”⁹⁴.

Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no asiste la razón al poder actor, porque la **motivación reforzada**, como se precisó, es una exigencia que sólo se asocia a determinados actos y normas en los que puede llegar a afectarse algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional; en ella se requiere que quien emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso.

Realmente no se advierte que ninguno de los tres supuestos referidos por el poder actor, esto es, la ampliación del plazo de duración del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, la eliminación de las facultades de dicho tribunal para conocer de los juicios de responsabilidad y la eliminación de los recursos de revisión en materia de quejas, encuadren en supuestos de motivación reforzada, ya que no describen o involucran algún derecho fundamental o bien constitucionalmente relevante, más bien se trata de ámbitos de regulación en los que el legislador cuenta con un margen relativamente amplio para establecer dichas medidas.

No debe perderse de vista que lo alegado por el actor, en los dos últimos supuestos, es una posible afectación a prerrogativas del Poder Judicial, es decir, el alegato viene dirigido a demostrar que la pérdida de facultades afecta a la autonomía e independencia del Poder Judicial, y no a los derechos fundamentales de ciertos funcionarios que eventualmente pudieran verse afectados por la reforma. En esos

⁹⁴ Fojas de la 131 a la 133 del Cuaderno de Pruebas presentadas por el Presidente y el Secretario de la Mesa Directiva de la Décima Octava Legislatura del Estado de Baja California.

dos supuestos (funcionarios sometidos a juicio de responsabilidad y funcionarios judiciales sancionados por cuestiones disciplinarias) no están directamente relacionados con la posible invasión de esferas de competencia. De este modo, el hecho de que en la resolución de tales conflictos participe o no el Poder Judicial del Estado es una cuestión contingente y no necesaria, si el resultado pudiera llegar a ser violatorio de derechos fundamentales

Por lo anteriormente expuesto, no asiste la razón al poder actor.

DÉCIMO SEGUNDO. Análisis de constitucionalidad del artículo 66 de la Constitución Política del Estado de Baja California.

I. Tema 1: ¿El artículo 66 de la Constitución Política del Estado de Baja California viola la libertad de trabajo prevista en el artículo 5° de la Constitución Federal?

El poder actor señala que la prohibición contenida en el artículo 66 de la Constitución Local, consistente en que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia no podrán ejercer la profesión de abogado ante los órganos del Poder Judicial del Estado por el plazo de dos años después de que hayan dejado de ocupar su cargo, viola la garantía de libertad de trabajo.

El razonamiento relatado resulta **infundado**, de acuerdo a las siguientes consideraciones:

1. El artículo 66 de la Constitución Política del Estado de Baja California establece:

“Artículo 66. Los Magistrados, Jueces, Consejeros de la Judicatura, Secretario General, Secretarios Auxiliares, de

Estudio y Cuenta, del Poder Judicial del Estado, durante el tiempo de su encargo, aún cuando tengan carácter de interinos o cuenten con licencia, no podrán aceptar ni desempeñar empleo o encargo en la Federación, Estado o Municipios ni de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Asimismo estarán impedidos para litigar ante cualquier instancia, salvo cuando se trate de causa propia.

Los Secretarios de Acuerdos y Actuarios del Poder Judicial del Estado, estarán sujetos a los mismos impedimentos a que alude el párrafo anterior, pero si podrán desempeñar cargos remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores, será sancionada con la pérdida o privación del respectivo cargo dentro del Poder Judicial del Estado, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Magistrado del Poder Judicial o Consejero de la Judicatura, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha en que lo hayan dejado, ejercer la abogacía ante los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial del Estado. Tampoco podrán actuar con tal calidad los Jueces dentro del año siguiente a la fecha en que hayan dejado el cargo.

Todo servidor público del Poder Judicial que tenga conocimiento de la comisión de hechos posiblemente delictuosos que deban perseguirse de oficio o que pudieran constituir una responsabilidad administrativa, estará obligado a denunciarlos en los términos de las leyes respectivas. Corresponderá al Consejo de la Judicatura en ejercicio de sus facultades, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial, y formular en su caso denuncias o querellas por la comisión de delitos cometidos por los mismos, de acuerdo con lo previsto en las leyes”.

2. El impedimento para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de ejercer la profesión de abogado ante los órganos jurisdiccionales del Estado, por un plazo de dos años, no viola la garantía de libertad de trabajo por varias razones. En primer lugar, es pertinente mencionar que la garantía de libertad de trabajo no es

absoluta, irrestricta e ilimitada, es decir, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de varios supuestos⁹⁵. Uno de esos supuestos consiste en que la libertad de trabajo puede ser restringida en aras del interés colectivo.

Así, el referido impedimento de los magistrados se encuentra justificado, toda vez que al prohibirles ejercer la profesión de abogado ante los órganos jurisdiccionales estatales, lo que se intenta evitar son posibles conflictos de intereses.

A mayor abundamiento, dada la importancia y trascendencia del cargo de magistrado, si los antiguos titulares pudieran litigar en cualquier instancia dentro del Poder Judicial del Estado, se podrían originar problemas de tráfico de influencias o compadrazgos. En ese sentido, el impedimento previsto en el artículo 66 de la Constitución Local resulta constitucional, ya que tiene como finalidad asegurar la imparcialidad en la impartición de justicia e independencia del Poder Judicial en aras del interés colectivo.

En segundo lugar, el artículo impugnado no transgrede la libertad de trabajo, debido a que no limita de manera total el ejercicio de la profesión de abogado. Si bien es cierto que por el plazo de dos años

⁹⁵ Así lo ha señalado este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de Jurisprudencia P./J. 28/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo IX, abril de 1999, página 260, que dice: "LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado".

los antiguos magistrados en funciones no podrán litigar ante los órganos jurisdiccionales estatales, también lo es que la profesión de abogado permite realizar algunas otras actividades tales como la docencia, asesoría jurídica, entre otras.

El argumento de la parte actora consistente en que los magistrados no podrán mantener su nivel de vida sin ejercer su profesión por dos años consecutivos resulta incorrecto, ya que podrán percibir remuneraciones por otro tipo de actividades de índole jurídica sin la necesidad de litigar ante el Poder Judicial Estatal.

Por último, es necesario destacar que el artículo 66 de la Constitución Local tiene plena concordancia con el segundo párrafo del artículo 101 de la Constitución Federal, que precisa:

“Artículo 101. (...)

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

La concordancia anotada, atiende a la reforma de mil novecientos ochenta y siete, a los artículos 17 y 116, fracción III, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual el Poder Reformador de la Constitución Federal habilitó a los órganos Estatales para que, tanto en las Constituciones como en las leyes locales establecieran los mecanismos necesarios para que los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas se ajustaran a las bases constitucionales en materia de administración de justicia.

A fin de corroborar lo anterior, basta tomar en cuenta lo que indican los numerales de referencia y advertir los argumentos que se dieron en su proceso de reforma:

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

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

(...)

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones...”

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

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

(...)

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

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

Los textos anteriores derivan de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete (no pasa desapercibido que el artículo 17 constitucional fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de junio de dos mil ocho, sin embargo, la parte que se analiza no sufrió cambio alguno en esta última reforma y, por ende, se mantiene vigente). Los

antecedentes del proceso de reforma, en su parte conducente, señalan:

a) Exposición de motivos presentada ante la Cámara de Senadores por el Titular del Poder Ejecutivo Federal el treinta de octubre de mil novecientos ochenta y seis.

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

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

La independencia judicial requiere que los jueces al actuar no han de tener otra norma rectora que la ley. La sumisión del juez a la ley, le hace independiente de la voluntad subjetiva de los hombres que gobiernan, e incluso de su propia voluntad, cuando esta propende a la arbitrariedad.

A la independencia objetiva se une el consentimiento de lo que se hace, pues siempre hemos considerado que una verdadera y auténtica independencia judicial, se nutre en una real toma de conciencia del papel que el juez desempeña en la aplicación del Derecho. Estas calidades son el espíritu de la autoridad moral del juez, pues la autoridad formal le es conferida por la ley.

El juez es símbolo de la justicia y guardián del derecho, por ello los órganos judiciales deben integrarse con procedimientos de selección del derecho, la vocación, la experiencia y la honorabilidad de quienes los integran. Un buen juez no se improvisa, requiere del transcurso de años de estudio y práctica en los tribunales para lograr las aptitudes que permitan la justa aplicación de la ley.

Selección, formación, eficiencia y preparación adecuada son, entre otros, los elementos indispensables para el correcto desempeño de la función jurisdiccional independiente.

En cuanto a la estabilidad en el cargo, ésta proporciona a los servidores de la administración de justicia la seguridad de que, mientras su conducta sea apegada a derecho y obre con justicia, gozará de permanencia en su puesto. Sin jueces estables en el desempeño de su cargo, la independencia en el ejercicio de la función, se ve considerablemente disminuida.

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

El nuevo texto del artículo 17, que se propone, perfecciona y robustece la garantía individual de acceso a la jurisdicción, al señalar sus calidades: Independencia en sus órganos, prontitud en sus procesos y resoluciones, que agote las cuestiones planteadas y sea completa, imparcial para que asegure el imperio del derecho y gratuita para afirmar nuestra vocación democrática.

Para ello es necesario, además, establecer las bases constitucionales en relación a los poderes judiciales locales y propone reformas a los preceptos constitucionales que regulan el poder judicial de la federación.

La inclusión en nuestro texto constitucional de las bases para la organización y funcionamiento de los poderes judiciales de los estados es una aspiración, que esta iniciativa hace suya y revitaliza, expresada desde el voto particular de la minoría de la comisión constituyente de 1842, recogida por Don Venustiano Carranza en las ideas contenidas en su declaración de Veracruz de 1914, y reiteradas en su discurso inaugural del congreso constituyente de 1° de diciembre de 1916, para consolidar un poder judicial respetable, digno, vigoroso e independiente, tanta en el ámbito federal como en el local.

Dado que nuestra Constitución cumple el cometido de ser el estatuto nacional de los estados que integran la federación, es necesario que nuestra norma fundamental señale las bases conforme a las cuales los poderes judiciales de los estados, deban cumplir con la relevante tarea de impartir justicia, en condiciones de calidad similar en todo el territorio nacional.

Las bases que se plantean en esta iniciativa armonizan la necesidad de que los tribunales de justicia cumplan plenamente con los principios que se contienen en el artículo 17 constitucional que se propone, con respeto al

principio fundamental de la autonomía constitucional de los Estados. Para ello, las bases contienen la afirmación y los medios para lograr la independencia del poder judicial, calidad de la cual deben surgir los restantes atributos de la impartición de justicia; y deja a las constituciones y leyes locales, la regulación del poder judicial local, para que ellas establezcan las especiales características y modalidades que más se adecuen a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas de cada entidad federativa.

La inclusión en nuestro texto constitucional de las bases para la organización y funcionamiento de los poderes judiciales, es una petición expresa del XIII Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de la República Mexicana que se celebró en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, el día 16 de mayo de 1986. Se propone la reforma del artículo 46 Constitucional para eliminar su texto presente, que respondía a la realidad presente; se propone que el contenido vigente del artículo 116 de nuestra Constitución se ubique en el artículo 46, que es su mejor ubicación sistemática; esta reforma permite dejar sin contenido el numeral 116, para dedicarlo a las normas relativas a los Poderes de los Estados.

Se propone derogar las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 constitucional, para reubicarlas en el artículo 116 y consagrar, en exclusiva, el artículo 115 a las normas que rigen a los municipios mexicanos.

El nuevo texto del artículo 116 que se propone se dedica a las normas relativas a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de los estados, y sus fracciones I y II repiten el contenido actual de la fracción VIII del artículo 115 constitucional, dedicando la fracción I a las normas relativas al Poder Ejecutivo y la fracción II a las normas relativas al Poder Legislativo; la fracción III contiene las bases a que debe sujetarse la organización y funcionamiento del Poder Judicial; la fracción IV se dedica a señalar la posibilidad constitucional de la justicia administrativa en el ámbito local; y las fracciones V y VI repiten el contenido de las fracciones IX y X del texto vigente del artículo 115 constitucional, relativas a las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores y a la posibilidad de celebrar convenios entre la Federación, los Estados y sus Municipios...”

b) Dictamen de la Cámara de Senadores de dieciséis de diciembre de mil novecientos ochenta y seis.

“... La propia Ley Fundamental consagra, como garantía individual de seguridad la impartición de justicia, en forma gratuita y expedita, por Tribunales que, conforme a las Leyes Orgánicas respectivas, deben resolver las controversias de su competencia. Para dar debido cumplimiento a su noble función de impartir justicia, los tribunales deben actuar de manera pronta e imparcial, resolviendo de manera completa los puntos controvertidos, como lo apunta la Iniciativa de Reforma Constitucional que nos ocupa. Igualmente, para que la administración de justicia se verifique por jueces probos y honestos y ampliamente conocedores del Derecho, deben tener como única preocupación resolver las demandas y peticiones de justicia con total independencia de criterio y sin ninguna relación de subordinación respecto de los demás Órganos del Estado, sea de su mismo o de superior nivel de gobierno.

(...)

Al proceder a reestructurar y dar uniformidad a los sistemas de gobierno locales y municipales resulta conveniente fortalecer al poder judicial de cada entidad, para robustecer su desempeño y la mejor administración de justicia a que alude el artículo 17 de nuestra Carta Suprema. En efecto, si es un requerimiento generalizado conferir independencia a la función jurisdiccional, es necesario dotar a los jueces, específicamente a los magistrados de los tribunales superiores de justicia de inamovilidad, como la tienen los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(...)

Un tercer párrafo del propio artículo 17 decretará que las leyes, federales o locales, según sea el caso, establecerán y garantizarán la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. Este mandato será principio ineludible de las leyes orgánicas de los poderes judiciales de la Federación y de los Estados de la República. De su resolución se beneficiarán todos los servidores públicos a cuya responsabilidad se confía la impartición de justicia, pues son los jueces, sobre todo los de segunda instancia y los de carácter federal, quienes al interpretar la Ley precisan su sentido y hacen efectiva, en favor de los gobernados, la división de poderes, postulado imprescindible de la democracia.

(...)

La fracción III del artículo 116 constitucional contiene la referencia al poder judicial de cada Estado, es la novedosa en esta iniciativa y principia por señalar que dicho poder

judicial se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones locales.

De manera adecuada el segundo párrafo de la fracción III, congruente con la exposición de motivos, establece que la independencia de los magistrados y jueces, en el ejercicio de sus funciones, se garantizará en las constituciones y leyes orgánicas de cada entidad y establece un contenido mínimo, en relación con el tema para esa constitución y leyes orgánicas, al indicar que precisamente en ellas se establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los Estados.

En el siguiente párrafo esta fracción III obliga a que los miembros de los tribunales superiores de justicia de cada entidad federativa reúnan como requisitos los mismos que el artículo 95 de la Constitución Federal señala para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta exigencia es adecuada pues son los tribunales superiores de justicia, el máximo órgano jurisdiccional de cada entidad y quienes los integren deben probar, objetivamente, su idoneidad profesional y moral para ocupar esos cargos.

(...)

El último párrafo de esta fracción III complementa la posibilidad real de independencia de los poderes judiciales locales al establecer qué magistrados y jueces deberán percibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su cargo, remuneración que no podrá ser disminuida durante el desempeño de la función.

Insistimos en que el contenido de esta fracción III del artículo 116 posibilitará el logro de la real independencia de los poderes judiciales al señalar los requisitos mínimos de ingreso, formación y permanencia de sus integrantes y al establecer las garantías de adecuada remuneración y la inamovilidad en el cargo...”

c) Dictamen de la Cámara de Diputados de veintitrés de diciembre de mil novecientos ochenta y seis.

“... Incorporar la independencia judicial al precepto constitucional que garantiza el derecho a la justicia, se estima por la Comisión que rinde el presente dictamen como un fiel eco de la exposición de motivos del Proyecto de Constitución del Primer Jefe de Ejército Constitucionalista en que categóricamente se afirma: ‘uno de los anhelos más ardientes y más hondamente sentidos por el pueblo mexicano es el de tener tribunales

independientes que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del Poder Público’.”

Del análisis concatenado de los artículos 17 y 116, fracción III, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los antecedentes del proceso a través del cual se reformaron, se arriba al convencimiento de que el Poder Reformador de la Constitución persiguió, entre otras situaciones, lo siguiente:

En primer término, que el derecho fundamental de los gobernados a que se les administre justicia implica garantizar la independencia de los tribunales, no en resguardo de los intereses de dichos órganos jurisdiccionales, sino en beneficio de la sociedad, en tanto los justiciables pueden esperar una correcta impartición de justicia en la medida que el sometimiento de los juzgadores es sólo a la ley.

Para alcanzar ese propósito en diversas partes del proceso de reforma en análisis se anotó que, entre los mecanismos a adoptar, se debe propiciar que los juzgadores se mantengan ajenos a cualquier condición que implique subordinación a entes extraños.

Se puso énfasis en la toma de conciencia por parte de quienes detentan el cargo de juzgador, respecto del papel que el juez desempeña en la aplicación del Derecho, lo cual implica que el asumirlo conlleva el consentimiento de las condiciones y restricciones a las que se someterán en aras de garantizar la plena independencia del órgano que encarnan, lo que lleva implícita la aceptación de los requisitos y condiciones a que se sujete la permanencia en el cargo.

Por otra parte, en respeto de la soberanía que en cuanto a su régimen interior corresponde a las Entidades Federativas conforme a

lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución General, se atribuyó al legislador local la facultad para fijar los mecanismos para alcanzar dicha independencia de los órganos jurisdiccionales; así como los requisitos de permanencia de los juzgadores locales, acotando que la regulación correspondiente deberá ajustarse a las bases constitucionales, situación que en el caso concreto así sucede.

II. Tema 2: ¿El artículo 66 de la Constitución Política del Estado de Baja California resulta violatorio de la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 de la Constitución Federal, por no contar con una motivación reforzada?

El actor manifestó que el Dictamen número 3 de la Comisión de Reforma de Estado no contiene ninguna razón jurídica, social o presupuestaria para sostener la legalidad de la reforma al artículo 66 de la Constitución Local, violando así el artículo 16 de la Constitución Federal ante la falta de fundamentación y motivación reforzada.

Este Tribunal Pleno encuentra que la motivación dada por el Congreso del Estado de Baja California fue la siguiente:

“Se incorpora en el mismo numeral [artículo 66] lo relativo a que los Magistrados y Consejeros de la Judicatura no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha en que hayan dejado el cargo, ejercer la abogacía ante los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial del Estado, igualmente los jueces no podrán actuar con tal calidad dentro del año siguiente al en que hayan dejado el cargo; con dichos impedimentos se pretende fortalecer la calidad y la imparcialidad en la impartición de justicia”⁹⁶.

De la anterior transcripción se desprende que, efectivamente, como lo afirma el poder actor, la motivación anterior no es reforzada. Ello, sin embargo, no hace inconstitucional al precepto que se estudia,

⁹⁶ Foja 141 del Cuaderno de Pruebas presentadas por el Presidente y el Secretario de la Mesa Directiva de la Décima Octava Legislatura del Estado de Baja California.

puesto que, como se señaló en el considerando décimo primero de esta resolución, la motivación reforzada se traduce en una exigencia del Tribunal Constitucional, dirigida a la emisión de ciertos actos o normas en los que puede llegar a afectarse algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional. Se precisó que, por el tipo de valor que queda en juego, es preciso que quien emita el acto o la norma haya razonado su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, habiendo ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso. Así, la referida exigencia es desplegada cuando se detecta alguna “categoría sospechosa”, es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate.

De este modo, para que pueda ser exigida una motivación reforzada es menester que se cumplan los siguientes requisitos: a) la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y b) la justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.

En el tema en particular que ahora nos ocupa, no se advierte que encuadre en un supuesto de motivación reforzada, ya que la limitación temporal del ejercicio de la profesión de abogado no puede considerarse como una categoría sospechosa, porque, como ya se dijo, la finalidad que persigue la limitante abona sobre el interés colectivo. En tales condiciones, el contenido mismo del texto constitucional impugnado constituye la motivación.

Aunque se trata de la limitación de un derecho fundamental (libertad de profesión), está plenamente justificada su restricción por las razones que se señalaron en el tema anterior, por lo que se concluye que la motivación reforzada que echa en falta el poder actor no tiene razón de ser.

Por lo demás, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 204/2008, atendió el problema aquí planteado en los siguientes términos:

“QUINTO. En otro aspecto, en el segundo de los agravios los recurrentes combaten la parte de la sentencia en la cual se reconoció la constitucionalidad del impedimento para ejercer la abogacía dentro del año siguiente a la fecha en que concluya su nombramiento como juzgadores, determinación que consideran incorrecta porque lleva implícita la afirmación de que las constituciones estatales pueden restringir derechos fundamentales sin autorización expresa de la Constitución Nacional.

El argumento sintetizado en el párrafo que antecede es infundado, pues como se expresó en el considerando cuarto de la presente ejecutoria, el ejercicio de la libertad de trabajo no es ilimitado, toda vez que el propio constituyente, en el artículo 5º de la Norma Fundamental, estableció que puede vedarse, entro otros supuestos, cuando se afecten los derechos de la sociedad, en términos de lo que disponga la ley.

De la misma forma ya se precisó que a partir de la reforma de mil novecientos ochenta y siete a los artículos 17 y 116, fracción III, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Reformador de la Constitución habilitó a los órganos estatales para que, tanto en las Constituciones como en las leyes locales establecieran los mecanismos necesarios para que los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas se ajustaran a las bases constitucionales en materia de administración de justicia.

Por tanto, es infundado el agravio que se analiza dado que, en oposición a lo que en éste se sostiene, es en la propia

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la que se establece la posibilidad de restringir el ejercicio de la libertad de trabajo, en los términos que en ella se prevén, entre otros, cuando se pueda afectar el interés superior de la sociedad; de manera que el precepto de la Constitución local reclamado no hace sino concretar una restricción atendiendo a un supuesto concreto.

Sólo a mayor abundamiento, se transcribe el contenido del precepto reclamado:

“Artículo 66. (...)

Las personas que hayan ocupado el cargo de Magistrado del Poder Judicial o Consejero de la Judicatura, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha en que lo hayan dejado, ejercer la abogacía ante los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial del Estado. Tampoco podrán actuar con tal calidad los jueces dentro del año siguiente a la fecha en que hayan dejado el cargo...”

El texto transcrito permite afirmar que la norma reclamada no prevé un impedimento para ejercer la abogacía, sino únicamente una restricción aplicable a quienes se hayan desempeñado como jueces locales, en el sentido de que no podrán hacerlo dentro del plazo de un año ante los órganos del Poder Judicial del Estado de Baja California.

Luego, no se veda la posibilidad de ejercer la profesión en mención, puesto que los juzgadores del Estado de Baja California al dejar el encargo lo podrán hacer ante cualquier instancia distinta a los órganos del Poder Judicial de esa entidad; además, transcurrido el plazo de un año a partir de la separación, lo podrán hacer incluso ante los órganos judiciales de ese Estado.

En ese sentido, debe señalarse que, como ya se estableció, corresponde al Constituyente local establecer mecanismos tendentes a garantizar una correcta e imparcial impartición de justicia, fines que busca la medida que se analiza, en tanto impide que quienes se desempeñaron como juzgadores puedan ejercer algún tipo de presión entre quienes fueron sus homólogos o, inclusive, sus subordinados, cuando se desempeñaban como juzgadores.

En esa tesitura, al haberse demostrado que los agravios expuestos son infundados, en una parte, e inoperantes, en otra, en la materia de la competencia de esta Sala se debe

confirmar la sentencia recurrida y negar a la parte quejosa el amparo solicitado en contra del artículo 66, párrafos primero, tercero y cuarto, de la Constitución del Estado de Baja California”.

Este Tribunal Pleno adopta dichas consideraciones en la presente resolución, concluyendo que no asiste la razón al poder actor y que el artículo impugnado no resulta inconstitucional.

DÉCIMO TERCERO. Análisis de constitucionalidad del artículo 90 de la Constitución Política del Estado de Baja California.

I. Tema 1: ¿El último párrafo del artículo 90 de la Constitución Local viola derechos adquiridos de los magistrados del Poder Judicial del Estado de Baja California?

El poder actor argumenta que el último párrafo del artículo 90 de la Constitución Local es inconstitucional, porque excluye a los magistrados del derecho a recibir estímulos provenientes del fondo de administración de justicia. Lo anterior, resulta **infundado** por las siguientes consideraciones:

1. El artículo 90, último párrafo, de la Constitución del Estado de Baja California, a la letra dice:

“Artículo 90.- El presupuesto formará siempre un solo cuerpo distribuido en partidas, según los conceptos de erogación y serán obligatoriamente incluidos en él los gastos y las dotaciones necesarias para atender los servicios públicos.

Para garantizar su independencia económica, el Poder Judicial, contara con presupuesto propio, el que administrara y ejercerá en los términos que fijen las leyes respectivas. Éste no podrá ser inferior al aprobado por el Congreso para el ejercicio anual anterior, para estos

efectos no se consideraran las ampliaciones presupuestales. El Congreso podrá modificar, por causa justificada y fundada, el monto presupuestado.

Para la aprobación del presupuesto anual del Poder Judicial, el Congreso podrá considerar lo previsto en el Plan de Desarrollo Judicial correspondiente.

El Poder Judicial contará y administrará igualmente, con los recursos que se señalan para el Fondo de Administración de Justicia en las Leyes respectivas, administrado por el Consejo de la Judicatura. Dicho fondo se destinara exclusivamente al mejoramiento de la impartición de justicia, y para otorgar estímulos al personal jurisdiccional del Poder Judicial, excluyendo a los magistrados, Jueces y Consejeros de la Judicatura. La Ley establecerá los mecanismos para la plena fiscalización del fondo por el Congreso”.

Por otra parte, el artículo 7° de la Ley del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Baja California dispone lo que sigue:

“Artículo 7o.- El patrimonio del Fondo se destinará exclusivamente a los siguientes fines:

I.- A sufragar los gastos que origine su Administración.

II.- A la adquisición de mobiliario, equipo de cómputo y libros de consulta para el Tribunal Superior de Justicia y órganos dependientes, no considerados en el presupuesto.

III.- A la formación y actualización y especialización profesional del personal del Poder Judicial; y

IV.- Un programa de estímulos económicos al personal del Poder Judicial que desempeñe funciones jurisdiccionales. Los Consejeros, Magistrados y Jueces no podrán participar en este programa.

2. El argumento del actor radica esencialmente en afirmar que el artículo impugnado vulnera derechos adquiridos al excluir a los magistrados del Poder Judicial a percibir estímulos provenientes del fondo de administración de justicia. Tal afirmación sería discutible si la

norma secundaria que regula el fondo de administración de justicia hubiera concedido anteriormente el derecho a percibir estímulos económicos a los citados sujetos.

El artículo 7° de la Ley del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Baja California, reformado el dieciséis de enero de dos mil cuatro y vigente al momento de la reforma constitucional impugnada, no incluía a los magistrados, jueces y consejeros de la judicatura en el programa de estímulos económicos al personal del Poder Judicial del Estado. Por lo tanto, el artículo 90, último párrafo, de la Constitución Local, no puede afectar derechos adquiridos, porque el derecho a participar en el programa de estímulos económicos no existía a favor de los magistrados al momento de entrar en vigor la norma combatida.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que en el **considerando octavo, tercer tema**, de esta resolución, se llegó a la conclusión de que no se violó la garantía de la inmutabilidad salarial en perjuicio del poder actor. En tales condiciones, si la norma impugnada no dispuso en modo alguno que se disminuyera el ingreso de los magistrados, el hecho de que no cuenten más con estímulos no puede ser considerado como violatorio del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Tema 2: ¿El último párrafo del artículo 90 de la Constitución Política del Estado de Baja California resulta violatorio de la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 de la Constitución Federal?

El actor manifiesta que el Dictamen número 3 de la Comisión de Reforma de Estado, el cual modificó el artículo 90 de la Constitución Local, no cumple con los requisitos de fundamentación y motivación

reforzada al no contener razón alguna que sostenga la legalidad de excluir a los magistrados del derecho a percibir estímulos económicos provenientes del fondo de administración de justicia.

El referido decreto dice a la letra:

“En cuanto los recursos del Fondo de Administración de Justicia, previsto en el artículo 90, se precisa el destino que deberán tener a fin de favorecer el mejoramiento de la impartición de justicia, así como para otorgar estímulos al personal jurisdiccional del Poder Judicial, excluyendo a los Magistrados, jueces y consejeros de la judicatura. Además se establece la obligación legal de establecer los mecanismos para fiscalizar el adecuado manejo de los recursos del Fondo”⁹⁷.

El párrafo anterior, tal como lo afirma el poder actor, sugiere una motivación de carácter reforzado. Lo anterior, empero, no hace inconstitucional al precepto impugnado porque, como se ha venido señalando a lo largo de este fallo, la motivación reforzada se traduce en una exigencia del Tribunal Constitucional dirigida a la emisión de ciertos actos o normas en los que puede llegar a afectarse algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional.

El tema concreto no encuadra en un supuesto de motivación reforzada, ya que la eliminación de los estímulos a los magistrados no constituye una categoría sospechosa, porque éstos no constituyen un derecho fundamental, además de que quedó justificado que la pérdida del carácter de trabajadores en modo alguno vulnera el principio de inmutabilidad salarial, puesto que quedó demostrado que la norma que prevé la no disminución del ingreso de los Magistrados — el párrafo octavo o antepenúltimo del artículo 57 de la Constitución Local— es constitucional. Por lo anterior, no asiste la razón al poder actor.

⁹⁷ Fojas 141 y 142 del Cuaderno de Pruebas presentadas por el Presidente y el Secretario de la Mesa Directiva de la Décima Octava Legislatura del Estado de Baja California.

DÉCIMO CUARTO. Análisis de constitucionalidad del artículo 93 de la Constitución Política del Estado de Baja California.

I. Tema único: ¿El último párrafo del artículo 93 de la Constitución Política del Estado de Baja California es violatorio del artículo 110 de la Constitución Federal?

El poder actor argumenta esencialmente que el último párrafo del artículo 93 de la Constitución Local es inconstitucional, ya que en dicho artículo el Congreso estableció que sus resoluciones dictadas en el procedimiento de juicio político serán resueltas de **forma libre, discrecional** y tendrán la característica de **definitivas e inatacables, impidiendo la procedencia de cualquier juicio, recurso o medio de defensa ordinario o extraordinario.**

Desde su perspectiva, la decisión que llegue a tomar el Congreso Local en materia de juicio político no resulta en realidad ni libre, ni discrecional, ya que se requiere que se siga en todas sus etapas el procedimiento correspondiente, mismo que está regulado genéricamente en el Capítulo Segundo del Título Segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado (artículo 10 al 22).

Por otro lado, estima que en tanto la controversia constitucional es procedente para alegar las actuaciones dentro del juicio político, por igualdad de circunstancias, analogía y mayoría de razón, debería de proceder el juicio de amparo.

Hasta aquí los argumentos del poder actor.

1. El artículo impugnado establece a la letra:

“Artículo 93. Podrán ser sujetos de Juicio Político los Diputados del Congreso del Estado, **Magistrados del Poder Judicial del Estado**, Consejeros de la Judicatura del Estado, Secretario General de Gobierno, Oficial Mayor del Gobierno del Estado, Titulares de las Secretarías del Ejecutivo del Estado, Procurador General de Justicia del Estado, Procurador de los Derechos Humanos, Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Jueces, Presidentes Municipales, Regidores, Síndicos Municipales y demás miembros de los Ayuntamientos de elección popular, Consejos Municipales, Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, el Congreso del Estado, a través de una comisión de su seno instruirá, el procedimiento respectivo que concluirá en proposiciones concretas sobre la responsabilidad del inculpado previa audiencia de éste.

El Congreso del Estado concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, se erigirá en Jurado de Sentencia una vez practicadas las diligencias correspondientes con audiencias del acusado, emitirá el fallo correspondiente tomado por acuerdo de las dos terceras partes del número total de diputados. En ese caso no votarán quienes hayan integrado la Comisión Instructora.

Las resoluciones que emita el Congreso del Estado, serán en ejercicio pleno de su soberanía, y por lo tanto, resolverá **en forma libre y discrecional**. Dichas resoluciones serán **definitivas e inatacables, por lo que no procederá juicio, recurso o medio de defensa ordinario o extraordinario alguno en contra de las mismas”**.

2. Por su parte, el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala a la letra:

“Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables”.

3. En el concepto de invalidez que se analiza, se aprecian dos argumentos perfectamente diferenciados: a) que las resoluciones en materia de juicio político no son en realidad libres ni discrecionales, porque están reguladas por las disposiciones aplicables de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado; y b) que las resoluciones no admiten recurso, juicio o medio de defensa ordinario o extraordinario alguno.

El primer argumento queda desestimado, porque en realidad no constituye un genuino planteamiento de constitucionalidad, pues no establece ni se denuncia algún tipo de contradicción a alguna norma de la Constitución Federal. Al parecer, el poder actor intenta demostrar la invalidez de la norma de la Constitución Local porque no se ajusta aparentemente con el contenido de una norma de inferior jerarquía, lo cual no tiene ningún sentido jurídico.

Respecto del segundo de los argumentos debe decirse que no le asiste razón al poder promovente por los siguientes motivos:

El juicio político no es un procedimiento jurisdiccional en estricto sentido, sino un procedimiento de responsabilidad política, llevado a cabo por una autoridad legislativa, el cual concluye con una resolución de carácter político en la que se resolverá si procede la inhabilitación y destitución de los servidores públicos enunciados en la Constitución Federal o en las Constituciones Locales.

Así, la finalidad del juicio político es el restablecimiento del orden constitucional al aplicarle ciertas sanciones a servidores públicos de alto rango que han actuado de manera contraria a la Constitución o a las leyes en el ejercicio de sus funciones.

Ahora, el artículo 93, último párrafo, de la Constitución del Estado de Baja California establece, en principio, que el Congreso resolverá el juicio político de forma libre y discrecional, y que contra esta resolución no **‘procederá juicio, recurso o medio de defensa ordinario o extraordinario alguno’**, siendo que el poder actor cuestiona la palabra ‘extraordinario’, pues a su parecer limita la procedencia de los medios de regularidad constitucional.

En ese tenor, cabe puntualizar que el artículo 121, fracción I, de la Constitución Federal prevé el principio de territorialidad de las leyes de los Estados, en los siguientes términos:

“Artículo 121. En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros...

I. **Las leyes de un Estado** sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él...”

Este precepto constitucional recoge el principio de territorialidad de las leyes locales que conlleva no sólo al ámbito espacial de validez de su orden jurídico como algo geográfico, sino que también incluye a los aspectos concernientes a su régimen interior, es decir, la expresión las “leyes de un Estado”, si se relaciona con los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal, pone de manifiesto que se refiere a aquellas normas que se vinculan con su régimen interior, sin comprender al régimen jurídico federal o constitucional, de ahí que se justifique que

tales ordenamientos generales tengan efecto sólo en su propio territorio.

Estas ideas permiten arribar a la convicción de que el artículo 93, último párrafo, de la Constitución del Estado de Baja California no es contrario a los artículos 103, 105, 107 y 110 de la Constitución Federal porque se trata de una norma local que se relaciona únicamente con su régimen interno en el sentido de que no procede medio de defensa ordinario y extraordinario contra las decisiones relativas al juicio político que eventualmente pudiera llegar a emitir el Congreso Local, esto es, no es procedente ningún medio de defensa que al respecto prevean los distintos ordenamientos secundarios del Estado de Baja California, pero no puede entenderse que se están limitando los medios jurisdiccionales de control constitucional o que se invadió la esfera de atribuciones del Poder Legislativo Federal para desarrollar o pormenorizar las reglas que precisen su procedencia.

La palabra “extraordinario” utilizada en la Constitución del Estado de Baja California no debe hermanarse con los medios de regularidad constitucional que tiene a su cargo el Poder Judicial de la Federación y si bien posiblemente el juicio de amparo que en su caso promuevan los servidores públicos en contra de la resolución de juicio político que les impone una sanción resulte improcedente, no será por este hecho, sino porque se trata de una decisión discrecional que puede ubicarse en el artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo, - cuyo texto no ha sido reformado desde el diez de enero de mil novecientos treinta y seis - que dice:

“Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

I...

VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras de lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones permanentes, en elección,

suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en los que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o **discrecionalmente**.

...”

Del examen de la disposición legal transcrita se sigue que el juicio de amparo resulta improcedente contra los actos del Congreso Federal o de las Legislaturas de las Entidades Federativas, tratándose de elección, suspensión o remoción de funcionarios cuando las propias constituciones los faculten para resolver soberana o discrecionalmente.

Sobre esta causa de improcedencia, conviene señalar que desde la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, hasta la actual Novena Época, se han publicado criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se ha definido que esa fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, contiene la improcedencia del juicio de garantías cuando se pretendan deducir a través de él derechos de naturaleza política, conforme al criterio de las tesis que llevan por rubro, texto y datos de localización, los siguientes:

“CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA, AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA RESOLUCIONES DEL. De conformidad con el artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal, de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados, o de sus respectivas comisiones o diputaciones permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 33, fracción VII, de la Constitución Política del Estado de Colima, el Congreso del mismo tiene la facultad de erigirse en colegio electoral para hacer el escrutinio de votos emitidos en la elección de gobernador, calificar ésta y declarar electo al ciudadano que hubiere obtenido mayoría de sufragios, y en caso de empate, designar de entre los que hubieren obtenido igual número de votos, al que deba desempeñar el Poder Ejecutivo; por tanto, es claro que el

amparo promovido contra actos del relacionado Congreso del Estado de Colima, consistentes en haber calificado como válida la elección de gobernador, es improcedente.” (Quinta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, tomo LXIII, página 333)

“AYUNTAMIENTOS, REMOCIÓN DE SUS MIEMBROS (LEGISLACION DE TLAXCALA). No basta que un acto emane del Congreso, para que el juicio de amparo sea improcedente contra las resoluciones o declaraciones de las legislaturas, en la elección, suspensión o remoción de funcionarios, sino que, conforme a la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, es indispensable que las constituciones correspondientes las confieren la facultad de resolver soberana y discrecionalmente, y como no existe precepto legal alguno en la Constitución del Estado de Tlaxcala, que otorgue a la legislatura, la facultad de suspender o remover soberana o discrecionalmente a los componentes de los Ayuntamientos, debe concluirse que el caso de remoción de uno de ellos, no se encuentra comprendidos en el precepto legal y citado y que, por tanto, el amparo pedido contra ella, no es improcedente.” (Quinta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, tomo LXI, página 2015)

“REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PROCEDE POR VIOLACIÓN A DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON GARANTÍAS INDIVIDUALES. La interpretación del contenido del artículo 73, fracción VII, en relación con jurisprudencias sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lleva a determinar que, por regla general, el juicio de amparo en que se pretendan deducir derechos de naturaleza política es improcedente, siendo excepción a lo anterior la circunstancia de que el acto reclamado, además de tener una connotación de índole política, también entrañe la violación de derechos subjetivos públicos consagrados en la propia Carta Magna. Por tanto, tratándose de ordenamientos de carácter general con contenido político-electoral, incluidos los procesos de reforma a la Constitución, para la procedencia del amparo se requiere necesariamente que la litis verse sobre violación a garantías individuales, y no solamente respecto de transgresión a derechos políticos, los cuales no son reparables mediante el juicio de garantías.”

(Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, septiembre de 1999, tesis P. LXIII/99, página 13)

Del análisis de las anteriores tesis se desprende que el criterio que contienen en cuanto a la improcedencia del juicio de garantías respecto de actos de naturaleza política, tiene como fundamento total la nota relativa a que las resoluciones de las Legislaturas locales o federales, de manera relevante se asociaron o vincularon a aspectos políticos; sin embargo, esa nota distintiva es poco útil para conocer la teleología de la señalada causa de improcedencia, ya que el texto del artículo 73, fracción VIII, antes transcrito, nada menciona respecto de resoluciones o determinaciones de las legislaturas, sólo en cuanto a cuestiones políticas, sino que esto se torna en un tópico secundario de cada caso analizado, de tal suerte que la interpretación realizada debe ser genérica conforme a los propios elementos para configurarla, esto es, que concurran para que se surta, las premisas siguientes:

1. Que se trate de una determinación del Congreso Federal o de las Legislaturas de las Entidades Federativas.

2. Que verse esa resolución sobre la elección, suspensión o remoción de funcionarios.

3. Que dicho acto parlamentario derive necesariamente de la facultad de resolver soberana o discrecionalmente al respecto de conformidad con las relativas constituciones.

Las anteriores precisiones bastan para poner de relieve que la causa de improcedencia no se sustenta esencialmente en que se deduzcan derechos de naturaleza política, sino en que se satisfagan los elementos inmersos en la hipótesis legal los cuales son genéricos, no referidos solamente a los citados derechos políticos; sin que pase

inadvertido que este hecho actualiza, por sí solo, otra causa de improcedencia, es decir, la circunstancia de que el quejoso alegue en su demanda que existen violaciones a derechos de esa índole, sería otra razón más para sobreseer en el juicio de garantías, pero no básica para el presupuesto de inejecitabilidad en estudio.

Al efecto resulta ilustrativa la tesis que lleva por rubro, texto y datos de identificación, los siguientes:

“ELECCIÓN DE PRESIDENTES MUNICIPALES LEGISLACIÓN DE CHIAPAS. La demanda de amparo presentada por una persona que crea haber sido electa para ocupar la presidencia de algún Ayuntamiento del Estado de Chiapas, no debe desecharse por improcedente, porque el caso no queda comprendido dentro de la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo que establece que el juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas comisiones o diputaciones permanentes, sobre elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana y discrecionalmente, **porque en la Constitución Política de dicho Estado, no existe disposición alguna por la que se confiera a la Legislatura, la facultad de resolver soberana o discrecionalmente sobre la elección de las personas que deban integrar los Ayuntamientos de la misma entidad.**” (Quinta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, tomo LXVII, página 2925)

Como puede verse, la posible causa de improcedencia del juicio del amparo no deriva de que se trata de la resolución sancionadora de un juicio político que llegue a incoarse contra los Magistrados del Poder Judicial del Estado de Baja California, ni por la palabra “extraordinario”, sino porque el acto reclamado versa sobre la elección, suspensión o remoción de un funcionario público y la Legislatura Local con base en su Constitución tengan facultad de resolver esos aspectos de manera soberana o discrecional, hipótesis de improcedencia que, se insiste, se

estableció por parte del Congreso de la Unión, mas no aparece con la reforma del artículo 93, último párrafo, de la Constitución Local.

Por tal motivo, deben desestimarse los conceptos de invalidez que se plantean contra dicho precepto legal.

DÉCIMO QUINTO. Efectos de la sentencia. Los efectos de este fallo se determinarán conforme a lo establecido en los artículos 41, fracciones IV y V y 45, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, que disponen que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe fijar con precisión los alcances y efectos de la sentencia, los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y que surtirán sus efectos “a partir de la fecha que determine la Suprema Corte” ya que estas no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal.

En primer lugar, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se reconoce la validez de los artículos 57, antepenúltimo y penúltimo párrafos; 58, párrafos tercero y séptimo, inciso b); 63, fracciones VI y VII, 66, párrafo cuarto; 90, párrafo tercero y 93, último párrafo, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformados mediante el Decreto 274, publicado en el Periódico oficial del Estado el dos de febrero de dos mil siete.

Por otro lado, al haber sido fundados los conceptos de invalidez planteados en contra de las porciones normativas de los artículos 58, párrafo segundo; 65, párrafo octavo; y 64, párrafo quinto, fracción III y último párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, procede declarar su inconstitucionalidad, cuyos efectos se extienden al numeral 65, párrafo tercero, de la aludida Constitución Local y Octavo y Noveno Transitorios del Decreto 274, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dos de febrero de dos

mil siete, al estar intrínsecamente vinculados con el numeral precisado en último término.

Para efectos ilustrativos, las porciones declaradas inválidas son las que enseguida quedan subrayadas:

<p>Texto controvertido (lo subrayado es lo inválido)</p>	<p>Texto resultado del análisis constitucional</p>
<p>ARTÍCULO 58.- El Tribunal Superior de Justicia estará integrado por trece Magistrados Numerarios como mínimo y tres Supernumerarios. Funcionará en los términos que disponga la Ley.</p> <p>El Congreso del Estado esta facultado para resolver <u>soberana y discrecionalmente</u> respecto a los nombramientos, ratificación o no ratificación y remoción de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia. En los mismos términos resolverá sobre la designación y remoción de los integrantes del Consejo de la Judicatura. Dichas resoluciones serán definitivas e inatacables, por lo que no procederá juicio, recurso o medio de defensa ordinario o extraordinario alguno en contra de las mismas.</p> <p>La Ley establecerá sistemas permanentes de evaluación del desempeño de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y Jueces del Poder Judicial, para garantizar que quienes ocupen dichos cargos, durante el tiempo que los ejerzan, cumplan de manera continua y permanente con los requisitos y principios que esta Constitución señala para su nombramiento o su ratificación.</p> <p>Seis meses antes de que concluya el período de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, procederá a realizar los nuevos nombramientos entre los aspirantes que integren la lista que le presente el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, la cual deberá contener únicamente a los profesionistas que hayan resultado aprobados en el examen que practique el Consejo de la Judicatura conforme al reglamento respectivo.</p> <p>El Tribunal de Justicia Electoral se integrará con tres magistrados Numerarios y hasta dos Supernumerarios, que desempeñarán su cargo por tres años, eligiéndose de entre ellos al Presidente, en sesión de Pleno. Los Magistrados de Justicia Electoral en ningún caso podrán ser ratificados.</p> <p>El nombramiento de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia se efectuará bajo el siguiente procedimiento:</p>	<p>ARTÍCULO 58.- El Tribunal Superior de Justicia estará integrado por trece Magistrados Numerarios como mínimo y tres Supernumerarios. Funcionará en los términos que disponga la Ley.</p> <p>El Congreso del Estado esta facultado para resolver respecto a los nombramientos, ratificación o no ratificación y remoción de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia. En los mismos términos resolverá sobre la designación y remoción de los integrantes del Consejo de la Judicatura. Dichas resoluciones serán definitivas e inatacables, por lo que no procederá juicio, recurso o medio de defensa ordinario o extraordinario alguno en contra de las mismas.</p> <p>La Ley establecerá sistemas permanentes de evaluación del desempeño de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y Jueces del Poder Judicial, para garantizar que quienes ocupen dichos cargos, durante el tiempo que los ejerzan, cumplan de manera continua y permanente con los requisitos y principios que esta Constitución señala para su nombramiento o su ratificación.</p> <p>Seis meses antes de que concluya el período de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, procederá a realizar los nuevos nombramientos entre los aspirantes que integren la lista que le presente el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, la cual deberá contener únicamente a los profesionistas que hayan resultado aprobados en el examen que practique el Consejo de la Judicatura conforme al reglamento respectivo.</p> <p>El Tribunal de Justicia Electoral se integrará con tres magistrados Numerarios y hasta dos Supernumerarios, que desempeñarán su cargo por tres años, eligiéndose de entre ellos al Presidente, en sesión de Pleno. Los Magistrados de Justicia Electoral en ningún caso podrán ser ratificados.</p> <p>El nombramiento de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia se efectuará bajo el siguiente procedimiento:</p>

<p>Texto controvertido (lo subrayado es lo inválido)</p>	<p>Texto resultado del análisis constitucional</p>
<p>I. Inmediatamente que exista una o varias vacantes de Magistrados o seis meses antes si la misma fuere previsible, el Consejo de la Judicatura deberá dar inicio al proceso de evaluación de aspirantes, haciéndolo del conocimiento del Congreso, el cual incluirá exámenes psicométricos, oposición y de méritos correspondientes, conforme a la Ley y el reglamento respectivo. El Consejo de la Judicatura, tendrá hasta noventa días naturales para desahogarlo, desde que emita la convocatoria pública, hasta que realice la entrega de la lista por conducto de su Presidente al Congreso;</p> <p>II. El Congreso resolverá dentro de los treinta días naturales siguientes a que reciba la lista, por mayoría calificada de sus integrantes, los nombramientos de Magistrados de entre los aspirantes que integren la lista, la cual deberá contener en orden de puntuación, únicamente a los profesionistas que hayan aprobado en el proceso de evaluación que practique el Consejo de la Judicatura;</p> <p>III. En caso de que el Congreso no aprobara el nombramiento o nombramientos, o solo cubriere algunas de las vacantes de Magistrados, o fuera omiso en el término previsto en la fracción anterior, el Consejo de la Judicatura abrirá un nuevo proceso de evaluación, que se deberá desahogar y remitir al Congreso dentro de los treinta días naturales siguientes, en el cual podrá participar cualquier interesado e incluirse en la lista a quienes hayan aprobado en el proceso de evaluación previsto en la fracción I de este artículo, y</p> <p>IV. Recibida la segunda lista, el Congreso tendrá hasta treinta días naturales para nombrar por mayoría calificada de sus integrantes al Magistrado o Magistrados, y si no lo hiciese en dicho término, ocuparán los cargos de Magistrados las personas que se encuentren en los primeros lugares de la lista, la cual deberá ser elaborada en los términos señalados en las fracciones II y III de este artículo.</p> <p>Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia durarán en su cargo seis años, contados a partir de la fecha en que rindan protesta de Ley, al término de los cuales podrán ser ratificados y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de su cargo en cualquiera de los siguientes supuestos:</p> <p>a) Al cumplir setenta años de edad. b) Al cumplir quince años en el cargo de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia. c) Por incapacidad física o mental que impida el buen desempeño de sus funciones. d) En los demás casos que establezca esta Constitución y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.</p>	<p>I. Inmediatamente que exista una o varias vacantes de Magistrados o seis meses antes si la misma fuere previsible, el Consejo de la Judicatura deberá dar inicio al proceso de evaluación de aspirantes, haciéndolo del conocimiento del Congreso, el cual incluirá exámenes psicométricos, oposición y de méritos correspondientes, conforme a la Ley y el reglamento respectivo. El Consejo de la Judicatura, tendrá hasta noventa días naturales para desahogarlo, desde que emita la convocatoria pública, hasta que realice la entrega de la lista por conducto de su Presidente al Congreso;</p> <p>II. El Congreso resolverá dentro de los treinta días naturales siguientes a que reciba la lista, por mayoría calificada de sus integrantes, los nombramientos de Magistrados de entre los aspirantes que integren la lista, la cual deberá contener en orden de puntuación, únicamente a los profesionistas que hayan aprobado en el proceso de evaluación que practique el Consejo de la Judicatura;</p> <p>III. En caso de que el Congreso no aprobara el nombramiento o nombramientos, o solo cubriere algunas de las vacantes de Magistrados, o fuera omiso en el término previsto en la fracción anterior, el Consejo de la Judicatura abrirá un nuevo proceso de evaluación, que se deberá desahogar y remitir al Congreso dentro de los treinta días naturales siguientes, en el cual podrá participar cualquier interesado e incluirse en la lista a quienes hayan aprobado en el proceso de evaluación previsto en la fracción I de este artículo, y</p> <p>IV. Recibida la segunda lista, el Congreso tendrá hasta treinta días naturales para nombrar por mayoría calificada de sus integrantes al Magistrado o Magistrados, y si no lo hiciese en dicho término, ocuparán los cargos de Magistrados las personas que se encuentren en los primeros lugares de la lista, la cual deberá ser elaborada en los términos señalados en las fracciones II y III de este artículo.</p> <p>Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia durarán en su cargo seis años, contados a partir de la fecha en que rindan protesta de Ley, al término de los cuales podrán ser ratificados y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de su cargo en cualquiera de los siguientes supuestos:</p> <p>a) Al cumplir setenta años de edad. b) Al cumplir quince años en el cargo de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia. c) Por incapacidad física o mental que impida el buen desempeño de sus funciones. d) En los demás casos que establezca esta Constitución y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.</p>

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2007

<p align="center">Texto controvertido (lo subrayado es lo inválido)</p>	<p align="center">Texto resultado del análisis constitucional</p>
<p>Tratándose de los incisos a) y b) de este artículo el Consejo de la Judicatura notificará al Magistrado, a más tardar seis meses antes, la fecha en que concluirá en definitiva su encargo, señalando la causa en que se funda la privación de su puesto. El supuesto previsto en el inciso c), se tendrá por acreditado en los términos de las disposiciones legales aplicables.</p> <p>Un año antes de que concluya el periodo para el que fue nombrado el Magistrado, el Consejo de la Judicatura procederá a elaborar un dictamen técnico de evaluación en el que analice minuciosamente su actuación y desempeño y emita una opinión al respecto. El dictamen, así como el expediente del Magistrado, deberá ser remitido al Congreso, dentro de los noventa días naturales siguientes, debiendo contener todos aquellos elementos objetivos y requisitos que señale la Ley y que den a conocer si el Magistrado sujeto a proceso de ratificación, durante su desempeño, ha ejercido el cargo con excelencia profesional, honestidad, diligencia y que goza de buena reputación y buena fama en el concepto público, además de precisar si conserva los requisitos requeridos para su nombramiento previstos en el artículo 60 de esta Constitución.</p> <p>El Congreso con base en lo anterior, y una vez que escuche al Magistrado sujeto a proceso de ratificación, resolverá sobre su ratificación o no ratificación, mediante mayoría calificada de sus integrantes, a más tardar seis meses antes de que el Magistrado concluya su encargo.</p> <p>Si el Congreso resuelve la no ratificación, el Magistrado cesará en sus funciones a la conclusión del periodo para el que fue nombrado y se procederá a realizar un nuevo nombramiento en los términos de este artículo.</p>	<p>Tratándose de los incisos a) y b) de este artículo el Consejo de la Judicatura notificará al Magistrado, a más tardar seis meses antes, la fecha en que concluirá en definitiva su encargo, señalando la causa en que se funda la privación de su puesto. El supuesto previsto en el inciso c), se tendrá por acreditado en los términos de las disposiciones legales aplicables.</p> <p>Un año antes de que concluya el periodo para el que fue nombrado el Magistrado, el Consejo de la Judicatura procederá a elaborar un dictamen técnico de evaluación en el que analice minuciosamente su actuación y desempeño y emita una opinión al respecto. El dictamen, así como el expediente del Magistrado, deberá ser remitido al Congreso, dentro de los noventa días naturales siguientes, debiendo contener todos aquellos elementos objetivos y requisitos que señale la Ley y que den a conocer si el Magistrado sujeto a proceso de ratificación, durante su desempeño, ha ejercido el cargo con excelencia profesional, honestidad, diligencia y que goza de buena reputación y buena fama en el concepto público, además de precisar si conserva los requisitos requeridos para su nombramiento previstos en el artículo 60 de esta Constitución.</p> <p>El Congreso con base en lo anterior, y una vez que escuche al Magistrado sujeto a proceso de ratificación, resolverá sobre su ratificación o no ratificación, mediante mayoría calificada de sus integrantes, a más tardar seis meses antes de que el Magistrado concluya su encargo.</p> <p>Si el Congreso resuelve la no ratificación, el Magistrado cesará en sus funciones a la conclusión del periodo para el que fue nombrado y se procederá a realizar un nuevo nombramiento en los términos de este artículo.</p>
<p align="center">Texto controvertido (lo subrayado es lo inválido)</p>	<p align="center">Texto resultado del análisis constitucional</p>
<p>ARTÍCULO 64.- La funciones de la vigilancia, administración, supervisión y disciplina del Poder Judicial del Estado, excluyendo las facultades jurisdiccionales de Magistrados y Jueces, estará a cargo del Consejo de la Judicatura en los términos que establezcan las leyes conforme a las bases que señale esta Constitución.</p> <p>La vigilancia, administración, disciplina y carrera judicial del Tribunal de Justicia Electoral estará a cargo del Pleno del mismo Tribunal, auxiliado en los términos que la Ley establezca por la Comisión de Administración, órgano que se integra por los Magistrados del Tribunal de Justicia Electoral, presidido por el Presidente del mismo, y dos miembros del Consejo de la Judicatura, a estos últimos que se les denominará Comisionados.</p>	<p>ARTÍCULO 64.- La funciones de la vigilancia, administración, supervisión y disciplina del Poder Judicial del Estado, excluyendo las facultades jurisdiccionales de Magistrados y Jueces, estará a cargo del Consejo de la Judicatura en los términos que establezcan las leyes conforme a las bases que señale esta Constitución.</p> <p>La vigilancia, administración, disciplina y carrera judicial del Tribunal de Justicia Electoral estará a cargo del Pleno del mismo Tribunal, auxiliado en los términos que la Ley establezca por la Comisión de Administración, órgano que se integra por los Magistrados del Tribunal de Justicia Electoral, presidido por el Presidente del mismo, y dos miembros del Consejo de la Judicatura, a estos últimos que se les denominará Comisionados.</p>

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2007

<p align="center">Texto controvertido (lo subrayado es lo inválido)</p>	<p align="center">Texto resultado del análisis constitucional</p>
<p>Esta Comisión tiene el carácter de permanente y sesionará válidamente con la presencia de sus integrantes, adoptando sus decisiones por mayoría de los miembros. En caso de empate el Presidente tiene voto de calidad.</p> <p>El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, tendrá la representación del Consejo de la Judicatura, y las funciones que fije la Ley Orgánica respectiva.</p> <p>El Consejo de la Judicatura se integrará por:</p> <p>I.- El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo presidirá; II.-El Presidente del Tribunal de Justicia Electoral, y <u>III.- Tres Consejeros designados por mayoría calificada del Congreso del Estado, previa convocatoria pública, quienes durarán en el cargo seis años.</u></p> <p><u>Además, el Congreso designa rá a un Consejero Supernumerario en los términos de la fracción III de este artículo.</u></p>	<p>Esta Comisión tiene el carácter de permanente y sesionará válidamente con la presencia de sus integrantes, adoptando sus decisiones por mayoría de los miembros. En caso de empate el Presidente tiene voto de calidad.</p> <p>El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, tendrá la representación del Consejo de la Judicatura, y las funciones que fije la Ley Orgánica respectiva.</p> <p>El Consejo de la Judicatura se integrará por:</p> <p>I.- El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo presidirá; II.-El Presidente del Tribunal de Justicia Electoral,</p>
<p align="center">Texto controvertido (lo subrayado es lo inválido)</p>	<p align="center">Texto resultado del análisis constitucional</p>
<p>ARTÍCULO 65.- Los Consejeros de la Judicatura deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 60 de esta Constitución, y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades.</p> <p>Los Consejeros previstos en la fracción III y último párrafo del artículo 64, serán sustituidos de manera escalonada, y en ningún caso serán designados para un nuevo periodo.</p> <p>El Consejo funcionará en Pleno o por Comisiones. <u>Para que las sesiones del Pleno del Consejo sean válidas será necesaria la asistencia de cuando menos tres Consejeros, debiendo estar siempre presente el Presidente o el Consejero Secretario, quienes ejercerán las facultades que les señale la Ley.</u></p> <p>Corresponderá al Consejo de la Judicatura el desarrollo de la carrera judicial. Al Pleno del Consejo le corresponderá proponer al Pleno del Tribunal Superior la designación, adscripción, remoción y renuncia de Jueces del Poder Judicial en los términos de la Ley y el reglamento respectivo. Las propuestas de nombramiento de Jueces, Secretarios de Acuerdos, Actuarios y del personal jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia se integrarán con quienes hayan resultado aprobados en los exámenes psicométricos, de oposición y de méritos practicados por el Consejo de la Judicatura, conforme a la Ley y el reglamento respectivo. Los Secretarios de Acuerdos y Actuarios serán seleccionados por</p>	<p>ARTÍCULO 65.- Los Consejeros de la Judicatura deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 60 de esta Constitución, y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades.</p> <p>Los Consejeros previstos en la fracción III y último párrafo del artículo 64, serán sustituidos de manera escalonada, y en ningún caso serán designados para un nuevo periodo.</p> <p>El Consejo funcionará en Pleno o por Comisiones.</p> <p>Corresponderá al Consejo de la Judicatura el desarrollo de la carrera judicial. Al Pleno del Consejo le corresponderá proponer al Pleno del Tribunal Superior la designación, adscripción, remoción y renuncia de Jueces del Poder Judicial en los términos de la Ley y el reglamento respectivo. Las propuestas de nombramiento de Jueces, Secretarios de Acuerdos, Actuarios y del personal jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia se integrarán con quienes hayan resultado aprobados en los exámenes psicométricos, de oposición y de méritos practicados por el</p>

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2007

<p align="center">Texto controvertido (lo subrayado es lo inválido)</p>	<p align="center">Texto resultado del análisis constitucional</p>
<p>el Juez respectivo de entre quienes integren la lista que le presente el Consejo. Asimismo, resolverá los demás asuntos que la Ley determine.</p> <p>Los Consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad.</p> <p>La Ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.</p> <p>El Consejo de la Judicatura estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones de conformidad con lo que establezca la Ley. Asimismo le corresponderá elaborar y aprobar el Plan de Desarrollo Judicial en los términos de esta Constitución y Ley.</p> <p><u>Las resoluciones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procederá recurso ni juicio alguno, en contra de ellas.</u></p> <p>El Consejo de la Judicatura del Estado elaborará el proyecto de presupuesto global del Poder Judicial, que comprenderá el del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Justicia Electoral, de los Juzgados y demás órganos judiciales; será elaborado por grupos y partidas presupuestales, y remitido por conducto de su presidente al titular del Poder Ejecutivo del Estado para el su inclusión en el Proyecto del Presupuesto de Egresos del Estado. El proyecto del Poder Judicial no podrá ser modificado por el titular del Poder Ejecutivo, pero el Congreso del Estado sí lo podrá modificar, en los términos señalados en artículo 90 de esta Constitución. El presupuesto estará vinculado a la aplicación del Plan de Desarrollo Judicial.</p>	<p>Consejo de la Judicatura, conforme a la Ley y el reglamento respectivo. Los Secretarios de Acuerdos y Actuarios serán seleccionados por el Juez respectivo de entre quienes integren la lista que le presente el Consejo. Asimismo, resolverá los demás asuntos que la Ley determine.</p> <p>Los Consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad.</p> <p>La Ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.</p> <p>El Consejo de la Judicatura estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones de conformidad con lo que establezca la Ley. Asimismo le corresponderá elaborar y aprobar el Plan de Desarrollo Judicial en los términos de esta Constitución y Ley.</p> <p>El Consejo de la Judicatura del Estado elaborará el proyecto de presupuesto global del Poder Judicial, que comprenderá el del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Justicia Electoral, de los Juzgados y demás órganos judiciales; será elaborado por grupos y partidas presupuestales, y remitido por conducto de su presidente al titular del Poder Ejecutivo del Estado para el su inclusión en el Proyecto del Presupuesto de Egresos del Estado. El proyecto del Poder Judicial no podrá ser modificado por el titular del Poder Ejecutivo, pero el Congreso del Estado sí lo podrá modificar, en los términos señalados en artículo 90 de esta Constitución. El presupuesto estará vinculado a la aplicación del Plan de Desarrollo Judicial.</p>
<p align="center">Texto controvertido (lo subrayado es lo inválido) Disposiciones Transitorias</p>	<p align="center">Texto resultado del análisis constitucional</p>
<p><u>OCTAVO.- El Congreso del Estado deberá designar por mayoría calificada un Consejero Supernumerario dentro de los ciento ochenta días siguientes a partir de la entrada en vigor de las presentes reformas, el cual ejercerá sus funciones hasta el treinta y uno de octubre del año dos mil diez.</u></p> <p><u>NOVENO.- La integración del Consejo de la Judicatura a que se refiere el artículo 64 de estas reformas, deberá observarse para efectos de la conformación del próximo Consejo de la Judicatura, es decir, el que entre en funciones el primero de noviembre</u></p>	<p>OCTAVO.-</p> <p>NOVENO.-</p>

Texto controvertido (lo subrayado es lo inválido)	Texto resultado del análisis constitucional
<p><u>del año dos mil diez.</u></p> <p><u>De conformidad con lo anterior, los Consejeros a los que hace referencia la fracción III y último párrafo del artículo 64 serán designados por mayoría calificada de los Diputados integrantes del Congreso, y por única ocasión, en los siguientes términos:</u></p> <p><u>a).- Dos Consejeros serán designado por un periodo de seis años;</u> <u>b).- Un Consejero será designado por un periodo de cuatro años, y</u> <u>c).- Un Consejero Supernumerario cuya designación será por un periodo de cuatro años.</u></p>	

En virtud de que con anterioridad a la reforma impugnada, el artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Baja California no preveía los requisitos mínimos de funcionamiento del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial Local y tomando en consideración que la norma relativa que actualmente prevé tal situación no se adecua al sistema que deriva del análisis constitucional realizado (párrafo tercero del indicado artículo), procede igualmente declarar su invalidez como se advierte del cuadro anterior.

Ello es así, porque el numeral en comento prevé que para que las sesiones del Pleno del indicado Consejo sean válidas, será necesaria la asistencia de cuando menos tres Consejeros, debiendo estar siempre presente el Presidente o el Consejero Secretario, lo que como se indica, no se ajusta al resultado constitucional realizado en este asunto, porque a partir de que surta efectos la presente sentencia, debe continuar rigiendo el artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, al no haber sido objeto de análisis constitucional en esta instancia. Este numeral, señala:

“ARTÍCULO 161. El Pleno se integrará con siete Consejeros; bastará la presencia de la mayoría de sus integrantes para sesionar.”

Finalmente, la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la fecha en que se dicte la presente sentencia, debiendo notificarse al Poder Judicial del Estado de Baja California; al Congreso del Estado de Baja California; al Gobernador del Estado de Baja California; al Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California, y a los Municipios de Mexicali, Tijuana, Tecate, Playas de Rosarito y Ensenada, todos del Estado de Baja California.

S E R E S U E L V E :

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

SEGUNDO. Se desestima la presente controversia constitucional respecto de la impugnación del artículo 63 fracción IV de la Constitución del Estado de Baja California, en términos del considerando séptimo de la presente resolución.

TERCERO. Se declara la invalidez de las porciones normativas de los artículos 58, párrafo segundo; 64, párrafo quinto, fracción III y último párrafo; y 65, párrafos tercero y octavo; todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Baja California; así como los artículos octavo y noveno transitorios del Decreto 274, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dos de febrero de dos mil siete, en los términos precisados en los considerandos respectivos.

CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 57, penúltimo párrafo; 58, párrafos tercero y séptimo, inciso b); 63, fracciones VI y VII; 66, párrafo cuarto; 90, párrafo tercero y 93, último párrafo, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformados mediante el Decreto 274, publicado en el

Periódico Oficial del Estado el dos de febrero de dos mil siete, en los términos precisados en los considerandos respectivos.

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

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

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el veinte de enero de dos mil nueve. Puesto a votación el proyecto modificado, por unanimidad de once votos se aprobaron los **Puntos Resolutivos Primero; Tercero; Cuarto**, excepto por lo que se refiere al reconocimiento de validez del artículo 57, penúltimo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Baja California, el cual fue aprobado por mayoría de siete votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández y Presidente Ortiz Mayagoitia, quienes se reservaron su derecho de formular voto de mayoría, votando en contra los Ministros Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza, quienes se reservaron su derecho para formular voto de minoría; y **Quinto**.

En relación con el **Segundo Punto Resolutivo**, se declaró la invalidez de la fracción IV del artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Baja California por mayoría de siete votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza, quienes reservaron su derecho a formular voto de mayoría; votando en contra los Ministros Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Presidente Ortiz Mayagoitia, quienes reservaron su derecho de formular voto de minoría. Sin embargo, dado que no se

obtuvo la mayoría calificada de ocho votos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, se desestimó al respecto la controversia constitucional.

El Señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

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

MINISTRO PRESIDENTE

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

MINISTRO PONENTE

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ

VOTO DE MAYORÍA NO CALIFICADA QUE FORMULAN LOS MINISTROS JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, MARIANO AZUELA GÜITRÓN, SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y JUAN SILVA MEZA, EN RELACIÓN CON LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2007).

El veinte de enero de dos mil nueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la Controversia Constitucional 32/2007. Por lo que respecta al artículo 63, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Baja California, se desestimó la controversia, dado que no se obtuvo la mayoría calificada de ocho votos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.

Los que suscribimos este voto de mayoría, consideramos que la referida fracción IV del artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Baja California resulta inconstitucional por las razones que a continuación se expresan¹.

En el noveno concepto de invalidez, el poder actor señalaba que antes de la reforma impugnada, el artículo 63, en su fracción VI, *in fine*, establecía como facultad del Pleno del Tribunal Superior de Justicia la elección de Secretarios de Estudio y Cuenta a propuesta de

¹ La votación final del tema fue la siguiente: por la **invalidez** del artículo 63, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Baja California, los ministros 1) José Ramón Cossío Díaz, 2) Sergio Salvador Aguirre Anguiano, 3) Margarita Beatriz Luna Ramos, 4) Mariano Azuela Güitrón, 5) Sergio A. Valls Hernández, 6) Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y 7) Juan N. Silva Meza. Por la **validez** del artículo mencionado votaron los ministros 1) Fernando Franco González Salas, 2) Genaro David Góngora Pimentel, 3) José de Jesús Gudiño Pelayo y 4) Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

los propios Magistrados, basado en la sana lógica de que los Magistrados deben elegir a sus propios secretarios, derivado del puesto de confianza que desempeñan. A partir de la reforma, esa facultad se suprime y ahora se regula en la fracción IV de ese artículo, quedando establecido que los Magistrados eligen al personal jurisdiccional —donde quedan comprendidos los Secretarios de Estudio y Cuenta—, pero no a instancia del Magistrado, sino con base en la lista que al efecto presente el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial.

El artículo impugnado señala:

“**Artículo 63.** Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia:

(...)

IV.- Resolver respecto a la designación, ratificación, remoción y renuncia de Jueces del Poder Judicial, de conformidad con lo previsto en esta Constitución, la Ley y el reglamento respectivo. Iguales facultades le corresponden en cuanto al personal jurisdiccional del Tribunal, quienes serán seleccionados por los magistrados correspondientes, **de entre la lista que presente el Consejo de la Judicatura** en los términos de la Ley y el reglamento respectivo;

(...)”

De la lectura de este numeral, se advierte que contiene una facultad y una restricción, a saber: la primera (es decir, la facultad), consiste en que al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California le corresponde resolver respecto a la designación, ratificación, remoción y renuncia de los Jueces del Poder Judicial del Estado, así como respecto del personal jurisdiccional del propio Tribunal; por otro lado, la restricción consiste en que el personal

jurisdiccional del indicado Tribunal será seleccionado solamente de la lista que presente el Consejo de la Judicatura.

La restricción descrita es la parte del numeral impugnado que el poder actor estima como inconstitucional, porque considera que ni el propio Pleno del Tribunal Superior de Justicia, como órgano jurisdiccional máximo del Estado de Baja California, puede elegir libremente a sus Secretarios de Estudio y Cuenta, lo que constituye una merma en su esfera de competencia jurisdiccional y una reducción de su autonomía.

En el considerando décimo del proyecto relativo, se arribó a la conclusión de que la nueva integración del Consejo de la Judicatura Local transgrede los principios de división de poderes y de autonomía e independencia judiciales, porque:

- No se ajusta a los principios que ha establecido el Constituyente para la conformación de Consejos de la Judicatura.

- No permite la plena representatividad de los integrantes del Poder Judicial en su órgano de administración;

- No permite que la función jurisdiccional de los integrantes del Poder Judicial Local se refleje en la composición de su Consejo y, por ende, en las decisiones de éste, las que regirán administrativamente a los órganos de aquel Poder;

- Ocasiona suspicacias en cuanto a la intervención en la administración del Poder Judicial Local por parte de personas designadas por Poderes ajenos al mismo;

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2007. VOTO DE MAYORÍA (ARTÍCULO 63, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)

- Se permite de manera indirecta una intromisión del Poder Legislativo Local en la toma de las decisiones administrativas del Poder Judicial del Estado de Baja California;

- Se permite al Poder Legislativo del Estado a que, si así lo desea, coloque al Poder Judicial Local en un estado de dependencia o subordinación administrativa por conducto de los consejeros nombrados por aquél, tomando en consideración que constituyen una fuerza mayoritaria en el órgano de administración funcional de este último.

Todo lo cual condujo a la conclusión de que el nuevo diseño constitucional provoca un deficiente o incorrecto desempeño en las funciones del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California, porque sus decisiones provendrán regularmente de personas designadas por el Congreso del Estado, quienes previsiblemente no hayan realizado funciones jurisdiccionales y que, por tanto, no tengan pleno conocimiento de las necesidades del Poder Judicial para desempeñar correctamente la función encomendada por el Estado, lo que ciertamente ocasionará retrasos en la administración de la justicia con sus correspondientes perjuicios.

En este sentido, los que suscribimos este voto consideramos que la intromisión que alega la parte actora está acreditada, ahora no solamente en las decisiones administrativas que sólo a él le atañen, sino igualmente en las funciones jurisdiccionales que le corresponden al Pleno del Tribunal Superior de Justicia como se demuestra a continuación.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2007. VOTO DE MAYORÍA (ARTÍCULO 63, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)

El artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, establece la preocupación del Poder Reformador de la Constitución por fortalecer la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de los Estados, consagrando en el primer párrafo del numeral en comento el principio de división de poderes de las Entidades Federativas, de suerte que la independencia y autonomía judicial encuentra una estrecha relación con el indicado principio fundamental.

Por ello, los diseños judiciales locales deben analizarse siempre en el sentido de salvaguardar los valores de autonomía e independencia en sus funciones.

Ahora bien, el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California tiene, entre otras actividades, la de conocer de los negocios civiles, penales, familiares y de justicia para adolescentes del fuero común, como Tribunal de Apelación o de última instancia ordinaria, y resolver las cuestiones de competencia y las de acumulación que se susciten entre los órganos jurisdiccionales locales.

Estas funciones son esencialmente jurisdiccionales y las realiza actuando en Pleno o en Salas.

Aquel Tribunal está compuesto por Magistrados, los que realizan su función con el apoyo, entre otros servidores, de los Secretarios de Estudio y Cuenta. Es decir, que aquéllos junto con éstos desahogan los asuntos que le compete resolver al Pleno del indicado Tribunal. Los primeros decidiendo el derecho, y los segundos realizando materialmente los proyectos de resolución en los que se plasma esa decisión.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2007. VOTO DE MAYORÍA (ARTÍCULO 63, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)

Bajo este tenor, válidamente se afirma que los Secretarios de Estudio y Cuenta adscritos al Pleno del Tribunal Superior de Justicia son un apoyo esencial de éste, y en el desempeño de sus funciones coadyuvan con sus titulares para que los procedimientos de los juicios que tramitan se ajusten a las leyes y se haga eficiente la administración de justicia, por lo que sus actividades están intrínsecamente relacionadas con la encomienda a cargo de aquel Tribunal de impartir justicia de manera pronta, completa, imparcial y gratuita en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ante tal tesitura, si los Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Superior de Justicia deben ser independientes y autónomos (para fortalecer en la realidad social el principio de división de poderes y porque la independencia judicial constituye la primer garantía de la jurisdicción), de manera que sólo estén sujetos a la ley, sin ninguna otra influencia ajena a ésta, luego, estas mismas garantías deben procurarse hacia sus subordinados que realicen actividades intrínsecamente relacionadas con la misión de impartir justicia, en virtud de que la actividad conjunta de ambos (Magistrados y secretarios proyectistas) a final de cuentas se reflejará en la sociedad a la que se le debe administrar justicia en los términos del aludido numeral 17 de la Carta Magna.

Tal razonamiento se ve reforzado si se toma en cuenta, de manera referencial, que esta fue la intención del Constituyente Federal de mil novecientos diecisiete, al incluir a los secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito y de los Jueces de Distrito en la restricción prevista en el artículo 101 de la Constitución Federal, es decir, que los

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2007. VOTO DE MAYORÍA (ARTÍCULO 63, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)

titulares referidos así como su personal jurisdiccional, al constituir una unidad que está directamente relacionada con la actividad primordial del Estado consistente en la administración de la justicia en la sociedad, solamente se encuentren sujetos al imperio de la ley sin ninguna clase de influencia ajena a ésta, por lo que en el ejercicio de su cargo no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

En el caso, la segunda parte de la fracción IV, del artículo 63 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, establece que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia Local sólo podrá seleccionar a su personal jurisdiccional (entre los cuales lógicamente se encuentran los Secretarios de Estudio y Cuenta), de entre la lista que presente el Consejo de la Judicatura.

Lo hasta aquí desarrollado pone de manifiesto que la aludida restricción es violatoria del principio de división de poderes, porque provoca una disminución en la independencia y en la autonomía del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, por parte de un órgano de administración.

En efecto, al someter al Pleno del Tribunal Superior de Justicia Local, órgano máximo del Poder Judicial del Estado, a tener que escoger a su personal jurisdiccional de una la lista que emita el Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California, que es el órgano de administración de aquel Poder, se provoca, por un lado, que esa designación esté vedada de alguna posibilidad de ejercerla de manera libre y autónoma por parte de los Magistrados integrantes de

ese Tribunal en Pleno, antes bien será una decisión restringida o acotada solamente a las personas que se encuentren en la lista respectiva y, por otro lado, ese diseño origina suspicacia sobre la independencia y autonomía a influencias ajenas a la ley por parte del personal jurisdiccional de la lista que emita el aludido Consejo, al estar éste integrado, en su mayoría, por personas ajenas al Poder Judicial, lo que previsiblemente impedirá el correcto desempeño de la función jurisdiccional del aludido Pleno del Tribunal Superior de Justicia de la Entidad Federativa en comento.

Como se observa, la facultad del Pleno del indicado Tribunal de impartir justicia está restringida a tener que apoyarse para ello, solamente en las personas que designe el Consejo de la Judicatura, lo que no constituye una salvaguarda a los valores de autonomía e independencia por parte de los Magistrados en el ejercicio de su cargo integrantes de aquel Tribunal funcionando en Pleno, sino más bien de sumisión o dependencia hacia las determinaciones de un órgano de administración que no debe interferir en las facultades relacionadas con temas jurisdiccionales del órgano máximo de impartición de justicia del Estado de Baja California.

A su vez, se pone en tela de juicio la independencia y autonomía que debe procurarse mantener en el personal jurisdiccional que apoya a sus titulares en su función primordial encomendada por el Estado de impartir justicia, fuera de cualquier influencia distinta de la ley, porque los sujetará a querer estar dentro de una lista previsiblemente emitida mayoritariamente por personas ajenas al Poder Judicial, originando suspicacias en cuanto a la intervención, en funciones jurisdiccionales, por parte de personas extrañas al indicado Poder.

No es obstáculo a la anterior determinación, que la carrera judicial, en cuanto al personal jurisdiccional se refiere, se encuentre a cargo del órgano de administración del Poder Judicial Local en comento, el que puede implementar los mecanismos que estime convenientes para la formación, especialización y actualización de los miembros del indicado Poder, pero conviene poner de relieve que esta facultad no puede entenderse comprendida en el sentido de que alcance a someter a su imperio al órgano máximo de administración de justicia del Estado, es decir, al Pleno del Tribunal Superior de Justicia en sus actividades esencialmente jurisdiccionales, pues si así es, como en el caso sucede, constituye una atribución extralógica de su función meramente administrativa.

Aunado a lo anterior, el análisis del diseño de la carrera judicial, como apoyo en la actividad de impartir justicia, debe advertirse en función de salvaguardar los principios de autonomía e independencia, partícipes del principio de división de poderes, porque a partir de la implementación de aquélla, no se improvisaran a los futuros juzgadores, sino que a través del estudio y la práctica se lograrán desarrollar sus aptitudes que permitan una justa aplicación de la ley, principios que en el caso concreto no se respetan.

Sirve de apoyo a lo anteriormente desarrollado, por mayoría de razón, el criterio sostenido por este Tribunal Pleno cuyos rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

“CARRERA JUDICIAL. EN LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS QUE RIGEN A LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL DEBE ARRIBARSE A UNA CONCLUSIÓN QUE SEA ACORDE CON LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA, EXCELENCIA,

OBJETIVIDAD, IMPARCIALIDAD Y PROFESIONALISMO. Conforme a lo establecido en el artículo 100, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la ley debe establecer las bases para el desarrollo de la carrera judicial, la cual debe regirse por los principios citados en el rubro. En ese tenor, al fijar el alcance de la regulación de los órganos del Poder Judicial de la Federación debe arribarse a una conclusión que permita a los titulares de esos órganos juzgar desde la perspectiva del derecho y no a partir de presiones o intereses extraños a él, con ausencia absoluta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguno de los justiciables, por las razones que el derecho les suministra y no por las que deriven de su modo personal de pensar o de sentir, y que, inclusive dé lugar a un marco jurídico que fomente el ejercicio responsable y serio de la función jurisdiccional así como las virtudes judiciales consistentes en humanismo, justicia, prudencia, responsabilidad, fortaleza, patriotismo, compromiso social, lealtad, orden, respeto, decoro, laboriosidad, perseverancia, humildad, sencillez, sobriedad y honestidad. (Tesis aislada, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXIII, febrero de 2006, Tesis: P. XV/2006, página: 13.)

Por lo antes desarrollado, consideramos que el concepto de invalidez en estudio resulta **fundado**, dado que asiste la razón al Poder Judicial actor, cuando señala que la reforma impugnada implica vulneración y restricción de la esfera de competencia y autoridad que únicamente corresponden al propio Poder Judicial del Estado de Baja California.

Por tanto, los que suscribimos este voto pensamos que la segunda parte de la fracción IV, del artículo 63 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, provoca transgresión al principio de división de poderes, lo que conduce a declarar su invalidez.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2007. VOTO DE MAYORÍA (ARTÍCULO 63, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)

Para terminar, resulta conveniente expresar cómo debería haber quedado la declaración de invalidez:

Texto controvertido (lo subrayado es lo inválido)	Texto resultado del análisis constitucional
<p>“Artículo 63. Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia: (...) IV.- Resolver respecto a la designación, ratificación, remoción y renuncia de Jueces del Poder Judicial, de conformidad con lo previsto en esta Constitución, la Ley y el reglamento respectivo. Iguales facultades le corresponden en cuanto al personal jurisdiccional del Tribunal, quienes serán seleccionados por los magistrados correspondientes, <u>de entre la lista que presente el Consejo de la Judicatura</u> en los términos de la Ley y el reglamento respectivo; (...)”</p>	<p>“Artículo 63. Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia: (...) IV.- Resolver respecto a la designación, ratificación, remoción y renuncia de Jueces del Poder Judicial, de conformidad con lo previsto en esta Constitución, la Ley y el reglamento respectivo. Iguales facultades le corresponden en cuanto al personal jurisdiccional del Tribunal, quienes serán seleccionados por los magistrados correspondientes en los términos de la Ley y el reglamento respectivo; (...)”</p>

Ministro José Ramón Cossío Díaz

Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2007. VOTO DE MAYORÍA (ARTÍCULO 63,
FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)**

Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos

Ministro Mariano Azuela Güitrón

Ministro Sergio A. Valls Hernández

Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas

Ministro Juan Silva Meza