

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 207/2017, así como los Votos de Minoría de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa y del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Concurrente del señor Ministro José Fernando Franco González Salas, y Particular y Concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 207/2017

ACTOR: PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE YUCATÁN

PONENTE:

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

SECRETARIAS:

GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

EDITH GUADALUPE ESQUIVEL ADAME.

Vo. Bo.

Sr. Ministro.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veinticinco de agosto de dos mil veinte.**

VISTOS, y

RESULTANDO:

PRIMERO. Demanda. Por escrito presentado el veintidós de junio de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Marcos Alejandro Celis Quintal, en su carácter de Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Yucatán, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa Entidad, por los actos consistentes en el Decreto número 491/2017 por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán en materia de fuero y reconocimiento de los derechos a la identidad, concretamente los artículos 97, último párrafo, 100, párrafos primero y segundo, así como segundo transitorio de ese Decreto, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de ese Estado de diecinueve de junio de dos mil diecisiete.

SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados. La parte actora señaló como preceptos violados los artículos 1, primero y tercer párrafos, 17, segundo párrafo, 49, 73, fracción XXI, inciso c), 111 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Conceptos de invalidez. Asimismo, planteó como conceptos de invalidez lo que a continuación se resume:

1. Vulneración a los principios de división de poderes e independencia judicial. Aduce que los artículos impugnados contravienen los principios contenidos en los diversos 116 y 17 de la Constitución Federal, a saber, los de división de poderes y la independencia judicial, en perjuicio de la esfera jurídica y funcional del Poder Judicial del Estado de Yucatán, toda vez que prevén la restricción de la figura de declaración de procedencia para los consejeros de la judicatura y magistrados del Poder Judicial de Yucatán.

Para sustentar su argumento hace referencia a los artículos referidos por cuanto determinan, respectivamente, que la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y Leyes Orgánicas de los Estados; así como que 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; y que la imparcialidad requerida en los procesos jurisdiccionales se encuentra vinculada necesariamente a la garantía de independencia judicial, ya que sin ésta las autoridades encargadas de impartir justicia se encuentran en un estado de indefensión frente a amenazas e intromisiones políticas o de cualquier índole.

Hace alusión también a diversos instrumentos internacionales que protegen los principios de división de poderes e independencia judicial, como elementos fundamentales para la salvaguarda del derecho de toda persona a recibir una justicia pronta, expedita y equitativa, y la obligación impuesta a los Estados para que en su legislación interna fijen las medidas que permitan asegurar la protección de los juzgadores a fin de que puedan ejercer su función de forma independiente, autónoma e imparcial, entre las que destacan la necesidad de contar con disposiciones que protejan la inamovilidad de los juzgadores y las garantías contra presiones externas.

En esa tesitura expone que la declaración de procedencia no fomenta la impunidad, toda vez que su finalidad es la de garantizar la independencia judicial, así como el debido proceso; sin embargo, con la reforma impugnada se atenta contra esa independencia judicial y, desde luego, el principio de división de poderes porque constriñe la declaración de procedencia únicamente por la comisión de delitos contra la administración de justicia, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, con lo que se crea un sistema que provocaría que por cualquier otra causa penal los magistrados y consejeros sean sometidos a proceso con la finalidad de ejercer presión contra ellos y obligándolos a ausentarse de sus labores para desahogar diligencias que podrían incluso, provenir de acusaciones falsas o sin sustento.

En otras palabras, la reforma restringe significativamente la declaración de procedencia a los delitos contenidos en los artículos 267 y 268 del Código Penal del Estado, dejando la puerta abierta para que se proceda penalmente de manera directa contra dichos servidores públicos por la comisión de algún otro delito local, lo que genera vulnerabilidad en una institución fundamental del Estado.

2. Violación al principio de progresividad. Aduce que el Decreto impugnado viola el principio de progresividad de los derechos humanos protegidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, consistente en que el disfrute de éstos debe siempre aumentar y nunca retroceder y, una vez logrado un avance, el Estado no debe disminuir el nivel alcanzado; planteamientos que apoya en las tesis aisladas 2a. CXXVII/2015 y 2a. CXXVI/2015 de rubros: **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE DICHO PRINCIPIO”**¹ y **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE DICHO PRINCIPIO”**².

Sin embargo, el Decreto cuestionado que acotó la declaración de procedencia para los magistrados y consejeros de la judicatura del Poder Judicial de Yucatán, sólo en los casos de la comisión de delitos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, viola el principio de progresividad y no regresión, dado que no se encuentra justificada la afectación individual de la eliminación de la declaración de procedencia para otros casos; máxime que la finalidad del fuero es el de proteger a los funcionarios encargados de impartir justicia y, con ello, el derecho fundamental de los ciudadanos a una justicia pronta, expedita e imparcial.

Además, se desconocen los artículos 17, 111 y 116 de la Constitución Federal, porque la medida adoptada vulnera los derechos de acceso a la justicia y debido proceso, es decir, porque de esa violación derivan diferentes perjuicios para la colectividad, porque no existe necesidad de eliminar la garantía constitucional de declaración de procedencia para magistrados y consejeros de la judicatura, por tanto, no hay un beneficio colectivo, por el contrario hay una afectación que se traduce en una transgresión al principio de progresividad y no regresión, con el consecuente desconocimiento a la independencia judicial.

3. Vulneración al principio de independencia judicial de un Tribunal Constitucional. Refiere que a partir de una reforma a la Constitución Política de Yucatán, el Pleno del Tribunal Superior del Estado es un Tribunal Constitucional, lo que comprende un deber reforzado en el mantenimiento de su independencia judicial.

En este sentido, la declaración de procedencia se convierte en una garantía indispensable para la existencia de dicho Tribunal, ya que sus magistrados tienen la facultad de no comparecer ante cualquier jurisdicción extraña sin previa declaración del Congreso, la cual debe ser emitida por mayoría de votos del número total de sus integrantes y esto porque el “fuero” tiende a resguardar la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros; y no implica revestir a los juzgadores de impunidad, sino que condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos que sólo pueden ser calificados por el Congreso de la Entidad.

Razón por la cual resulta necesaria la existencia de la declaración de procedencia a fin de evitar que los magistrados del Tribunal Constitucional del Estado, queden sujetos a presiones o interferencias efectivas por parte de los poderes políticos al realizar la función jurisdiccional que les corresponde. Máxime que existe el antecedente histórico de la instauración de un procedimiento de juicio político seguido por el Congreso del Estado en contra de magistrados del Poder Judicial precisamente de Yucatán, que atentaba contra su independencia al pretender destituirlos injustificadamente, lo que se resolvió por la Suprema Corte en la controversia constitucional 22/2005, declarando la invalidez de los actos impugnados.

¹ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Segunda Sala, tesis aislada 2a. CXXVII/2015 (10a.), libro 24, noviembre de 2015, tomo II, página 1298, registro digital 2010361.

² Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Segunda Sala, tesis aislada 2a. CXXVI/2015 (10a.), libro 24, noviembre de 2015, tomo II, página 1298, registro digital 2010360.

Por lo tanto, en caso de que los magistrados no cuenten con la garantía constitucional de la declaración de procedencia en la Constitución Estatal, se estaría afectando su independencia judicial, que es una de las prerrogativas fundamentales que preserva la declaración de procedencia, con lo que se viola el ámbito competencial propio del Poder Judicial del Estado de Yucatán.

4. Contravención a los artículos 111 y 116, fracción III, de la Constitución Federal. Aduce que el Tribunal Pleno en el amparo en revisión 341/2008 consideró que si bien no es inconstitucional que una Constitución local no prevea la declaración de procedencia en relación a los juzgadores locales, también lo es que dejó ver que es diferente dicha situación en relación a un magistrado, ya que integra el órgano terminal en la jurisdicción local, esto es, su función demuestra la necesidad de la declaración de procedencia, de ahí la inconstitucionalidad denunciada porque la limitación contenida en el Decreto combatido coloca a esos juzgadores en una situación en la cual quedan en el riesgo de ser sujetos a presiones o interferencias efectivas al llevar a cabo su función de administrar justicia y, por tanto, los preceptos cuestionados transgreden la Constitución Federal.

Explica que en ese precedente el Pleno consideró que el fuero tiende a proteger la independencia de uno de los Poderes del Estado frente a otros, o de sus principales funcionarios, sin que sea una concesión del servidor público en sí misma, porque ampara a quienes van a ejercer sus funciones y, cuando se concluya el encargo, desaparece la inmunidad. Así como consideró que el fuero constitucional involucra una prerrogativa común de orden público para salvaguardar las funciones que tiene encomendada un Poder, ya sea impidiendo que pierda uno o parte de sus integrantes, o bien, que desaparezca por completo el órgano afectado; por ende, se requiere de un consentimiento especial para proceder penalmente en contra de los sujetos que realizan tales funciones, que se ven beneficiados pero no porque se conceda a cada uno de ellos tutela alguna, sino por efecto de esa protección particular de la función pública.

De igual forma, después de narrar la evolución de los artículos 110 y 111 de la Constitución Federal se concluyó en ese precedente que a los jueces locales no se les ha reconocido fuero constitucional porque no están en igualdad de condiciones respecto de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, ya que éstos son órganos terminales en la jurisdicción local y, en ellos, según lo dispuesto en el artículo 116, fracción III constitucional se deposita el Poder Judicial del Estado, de donde es lógico que la protección de la función jurisdiccional se encauce únicamente hacia los magistrados. En otras palabras, por esos matices, de no existir la declaración de procedencia es que podrían quedar sujetos a presiones o interferencias efectivas al realizar su función, lo que no acontece con los jueces porque sus decisiones están sujetas a revisión.

En consecuencia, apunta, de la sentencia aludida se tiene que existe una obligación derivada de los artículos 111 y 116, fracción III de la Constitución Federal de establecer la declaración de procedencia local en el caso de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, en virtud de que son órganos terminales, y si ésta desaparece es que se evidencia la contravención a la Carta Magna con el Decreto impugnado.

5. La eliminación del fuero local transgrede la reforma constitucional anticorrupción. Aduce que la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 56/2016, analizó la reforma a la Constitución Política del Estado de Veracruz y otros ordenamientos, en donde se eliminó el fuero local a diversos funcionarios y, al respecto, consideró que resultan inconstitucionales porque esa legislación debió diseñarse de conformidad con las bases contenidas en las leyes generales del sistema anticorrupción, las cuales no habían sido expedidas.

Sin embargo, el Congreso del Estado de Yucatán en el dictamen de la reforma combatida señaló: *“Ahora bien, en el marco del análisis de las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción es relevante incorporar el tema de fuero constitucional como parte de la agenda de discusión sobre anticorrupción”*. Parecería que el tema de la eliminación del fuero constitucional o su acotamiento fuera parte de una obligación de armonizar las leyes secundarias a la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, pero lo cierto es que ese tema nunca fue incluido en la reforma a la Constitución Federal, de ahí que no puede ser sustento del Decreto combatido.

Es más, si bien ya se publicaron algunas normas federales derivadas de esa reforma constitucional, también lo es que ninguna prevé la posibilidad de la eliminación del fuero local, por lo tanto, los preceptos cuestionados contravendrían ese sistema anticorrupción.

6. Contravención a los derechos humanos de tutela judicial efectiva, defensa e igualdad. Argumenta que la declaración de procedencia es una garantía que implica un consentimiento especial para proceder penalmente en contra de los sujetos que realizan funciones de administración de justicia, para proteger la función pública, lo que se traduce en que antes de enjuiciar al inculpado se requiere del consentimiento previo de un cuerpo colegiado, para lo cual se tramita la declaración de procedencia y, en caso de que resulte fundada, su consecuencia es poner a disposición de la justicia al funcionario para que sea un juez el que decida su culpabilidad o no.

Por ende, acotar la declaración de procedencia en los términos de la reforma, conllevará a incentivar a las partes en un juicio, a promover denuncias sin fundamento en casos problemáticos o cuando un criterio jurídico no le convenga y, con ello, actualizar una causa de impedimento a fin de que se excuse un magistrado o inclusive los integrantes de una Sala del Tribunal Superior de Justicia de Yucatán, a fin de que dejen de conocer de un asunto. En ese contexto, la reforma combatida afectaría la función judicial en el Estado de Yucatán, así como los derechos de los particulares, a saber, los de tutela judicial efectiva, defensa, igualdad y expeditez en la administración de justicia.

7. Violación a la esfera competencial de la Federación. Aduce que la nueva redacción de los artículos impugnados viola lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Federal, ya que regulan requisitos de procedibilidad penal y, en este sentido, el Congreso del Estado no tiene facultades para emitir ese tipo de regulación; esto es, de la lectura a ese artículo 73 se tiene que el Congreso Federal tiene facultades para expedir la legislación procesal penal, es decir, tiene una competencia exclusiva en esa materia, que provoca que los Congresos locales no tengan la facultad de emitir normativa procesal penal alguna, ya que ésta se encuentra ahora en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

8. Discordancia entre la declaración de procedencia prevista en la Constitución del Estado de Yucatán frente a la Constitución Federal. En el último concepto de invalidez describe lo dispuesto en los artículos 108, 109, 111 y 112 de la Constitución Federal, para subrayar que ésta prevé un régimen de responsabilidades respecto de servidores públicos federales y ordena a las entidades federativas hacer lo propio en sus regímenes internos. Sobre esa base, tratándose de la responsabilidad penal se prevé la figura de la declaración de procedencia como pre requisito para actuar penalmente en contra de los servidores públicos por delitos federales que cometan durante el tiempo de su encargo, fijando la manera de sustanciar el procedimiento y las consecuencias de la resolución que se emita. Y, para el caso de los servidores públicos locales que cometan un delito federal, se prevé que la propia Cámara de Diputados instaure el mismo procedimiento que se sigue cuando se analiza la conducta de servidores públicos federales; sin embargo, existe una diferencia que radica en que la resolución será para dar aviso al Congreso Estatal para que proceda como corresponda, lo que se traduce en que de no regularse en esos términos, se estaría ante una intrusión de la Federación a través de la Cámara de Diputados frente a los Congresos locales. En otras palabras, para respetar el sistema federal es que se reservó a los Estados la facultad para regular la declaración de procedencia.

Empero, en la Constitución local se restringe significativamente la declaración de procedencia para magistrados y consejeros de la judicatura sólo a lo dispuesto en los artículos 267 y 268 del Código Penal del Estado. Por ello, enfatiza que de acuerdo con el régimen federal los Estados son libres y autónomos para configurar su legislación, teniendo como límite desarrollar la declaración de procedencia pero observando principios como los defendidos en la controversia constitucional.

CUARTO. Trámite y admisión. El Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de veintidós de junio de dos mil diecisiete, ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número 207/2017, y lo turnó al Ministro Eduardo Medina Mora I.

Posteriormente, el Ministro instructor por acuerdo de veintitrés de junio siguiente admitió a trámite la demanda; reconoció el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán; requirió al Poder Legislativo para que al dar contestación a la controversia enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada; y, ordenó dar vista a la entonces Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

QUINTO. Contestación a la demanda. Las autoridades demandadas Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán dieron contestación a la demanda en términos similares; argumentos que en síntesis son los siguientes:

1. Es infundado el concepto de invalidez en el que se aduce que las reformas a la Constitución Política del Estado de Yucatán en materia de fuero y reconocimiento de los derechos a la identidad, vulneren el principio de división de poderes, dado que los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Entidad actuaron en el ejercicio de las atribuciones conferidas por esa Constitución, las leyes locales respectivas, así como por la Constitución Federal; en otras palabras, el Decreto no invade la esfera competencial del Poder Judicial del Estado.

Asimismo, resulta infundado el concepto de invalidez relativo a que el Decreto reclamado afecte la independencia del Poder promovente, ya que ésta, de acuerdo con lo dispuesto por el quinto párrafo, fracción III del artículo 116, de la Constitución Federal debe salvaguardarse cuidando la inamovilidad de los jueces y magistrados; esto es, que deben durar en su encargo el tiempo señalado por las constituciones locales, así como que una vez concluido ese periodo, podrán ser ratificados y removidos sólo en los supuestos establecidos por las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de las Entidades; argumento que respalda con la jurisprudencia P./J. 107/2000, de rubro: **“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”.

Por otra parte, arguyen que el acto reclamado no afecta la independencia de los funcionarios judiciales en el ejercicio de su cargo, ya que para proceder penalmente contra ellos por delitos cometidos contra la administración de justicia, en particular, por sentencias o resoluciones emitidas por éstos en el ejercicio de su función jurisdiccional, se requiere la declaración de procedencia.

2. Estiman que debe declararse infundado el concepto de invalidez relativo a la supuesta contravención al artículo 1 de la Constitución Federal en relación con el principio de progresividad y no regresión, de acuerdo con los siguientes razonamientos:

En primer lugar porque la figura del fuero constitucional ha sido desvirtuada, así como vinculada a la impunidad y privilegios de los servidores públicos, por lo que resulta necesario implementar acciones encaminadas a posicionar a éstos en el mismo plano de igualdad de derechos con relación a los ciudadanos; en otras palabras, eliminar privilegios y distinciones que impidan el ejercicio de la acción penal en los casos en que los servidores públicos cometan delitos del fuero común y, así, puedan ser denunciados y requeridos ante la autoridad, sin necesidad de ser separados previamente del cargo que ostenten.

Empero, en el caso de los magistrados y consejeros del Poder Judicial del Estado, tratándose del ejercicio de su función jurisdiccional, esto es, aquellos delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que emitan, seguirán requiriendo de la figura de declaración de procedencia para ser sometidos a un proceso penal, ello, para protegerlos de presiones externas en el ejercicio de su función jurisdiccional.

Por otra parte, enfatizan que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con apoyo en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha sostenido que la restricción en el ejercicio de un derecho no necesariamente contiene violación al principio de no regresividad, en virtud de que se debe analizar la afectación individual con relación a las implicaciones colectivas de esa medida, a efecto de precisar si se encuentra justificada; lo que además encuentra sustento en la jurisprudencia 2a./J. 41/2017 (10a.), de rubro: **“PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO”**.

De igual forma, señalan que el fuero no debe ser entendido como un derecho humano, sino como una protección para que los magistrados y jueces no se vean sometidos a presiones externas al ejercer sus funciones jurisdiccionales; consecuentemente, la reforma impugnada únicamente limita el alcance de la figura para aquellos supuestos, y no como una extensión que proteja su actuar personal, máxime cuando se trata de la comisión de algún delito.

3. También argumentan que la reforma no contraviene el principio de independencia judicial del Tribunal Constitucional, toda vez que la Constitución de la Entidad contiene los mecanismos para salvaguardarla, a saber, la determinación del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de magistrados y consejeros, la irreductibilidad salarial, la ratificación por un periodo adicional, así como la imposibilidad de destituirlos sin causa que lo amerite. Aunado a que, el principio de seguridad y estabilidad jurídica tiene como objetivo la protección a los derechos de los gobernados en materia de acceso a la justicia, y no la protección personal del funcionario judicial, sobre todo, cuando se trata de la comisión de delitos del orden común, pues se estaría actuando en detrimento de los ciudadanos y fomentando la impunidad de los servidores públicos.

4. Señalan que no existen argumentos tendentes a demostrar la contravención a los artículos 111 y 116, fracción III de la Constitución Federal, ya que si bien es cierto que dichos preceptos determinan que para proceder penalmente contra los funcionarios judiciales de los Estados por delitos federales cometidos en el ejercicio de su encargo se requerirá la declaración de procedencia, así como que la independencia de los jueces y magistrados deberá estar garantizada por las constituciones y leyes orgánicas de los Estados, también lo es que las modificaciones a la Constitución local en materia de fuero no contravienen lo dispuesto en dichos preceptos, toda vez que únicamente se reformó para precisar que los magistrados y jueces requerirán de la declaración de procedencia local para poder ser sometidos a proceso penal por la comisión de delitos en el ejercicio de sus cargos, no así para los del orden común.

5. Refieren que el Decreto combatido no contraviene lo dispuesto en la Constitución Federal en materia de fuero y que tampoco resulta aplicable el criterio del Tribunal Pleno contenido en la acción de inconstitucionalidad 56/2016, en que declara inconstitucional el Decreto en materia de combate a la corrupción en el Estado de Veracruz, ya que en ese caso, el Poder Legislativo demandado no era competente para legislar en la materia, toda vez que aún no se publicaban las bases correspondientes a la competencia de los Congresos locales, así como los mecanismos para la coordinación respecto de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción. Luego, es cierto que la reforma impugnada en materia de fuero se sustenta en el

combate a la corrupción, empero, el Poder Legislativo de Yucatán no legisló fuera de los términos constitucionales como sucedió en el caso de Veracruz, por lo que debe estimarse infundado ese concepto de invalidez.

6. Reiteran que la reforma impugnada no vulnera los principios de la administración de justicia, en virtud de que la eliminación del fuero para el caso de los magistrados del Poder Judicial es para aquellos en los que se cometa un delito del fuero común, con la finalidad de que los servidores públicos y los ciudadanos se encuentren en igualdad de condiciones en ese ámbito; pues, como ya se mencionó, esta figura se ha desvirtuado y ha sido utilizada como una protección a los servidores públicos para la comisión de ilícitos. Ahora bien, la reforma cuestionada contiene una excepción que tiene como propósito salvaguardar el ejercicio profesional de las autoridades encargadas de la impartición de justicia; por ello, la declaración de procedencia se aplica para aquellos casos en los que sean acusados por delitos relacionados con el desempeño de sus cargos para que no exista perjuicio a su labor judicial.

7. Arguyen que el Congreso Local no invade la esfera competencial del Congreso de la Unión al legislar en materia de fuero, dado que la reforma impugnada fue en materia constitucional local, y tuvo como objeto eliminar el fuero al Gobernador y Diputados locales, así como delimitar esa figura para los magistrados locales; por ende, resulta infundado el concepto del que se duele la parte actora.

8. Finalmente, precisan que no existe discordancia normativa entre la Constitución Federal y la Constitución del Estado de Yucatán, que derive en la ineficacia de la figura jurídica de la declaración de procedencia, en virtud de que lo previsto en el quinto párrafo, fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal es exclusivamente para delitos federales, y la reforma combatida trata de los delitos del orden común. Por tanto, en el supuesto de que fuese necesario proceder penalmente contra alguna de las autoridades locales por la comisión de algún delito del orden federal, se sigue con lo dispuesto en el precepto señalado, ya que las modificaciones a la Constitución local no trastocan el procedimiento respectivo.

SEXTO. Opinión de la Fiscalía General de la República. La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento, ni expresó manifestación alguna.

SÉPTIMO. Audiencia. Substanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

OCTAVO. Retorno. Mediante acuerdo de diez de octubre de dos mil diecinueve dictado por el Ministro Presidente de la Suprema Corte se ordenó el retorno del sumario al Ministro Alberto Pérez Dayán para que continuara actuando como Ministro instructor.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto suscitado entre los Poderes del Estado de Yucatán.

SEGUNDO. Oportunidad. A continuación se analiza la oportunidad en la presentación de la demanda.

El Decreto número 491/2017 por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán, en materia de fuero y reconocimiento de los derechos a la identidad, se publicó en el Diario Oficial del Gobierno de esa Entidad, el diecinueve de junio de dos mil diecisiete.

Por su parte, el artículo 21, fracción II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente:

“Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

(...).

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

(...)”.

Como se advierte, el plazo para la promoción de la controversia constitucional tratándose de normas generales es de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En el caso, si el Decreto combatido fue publicado en el Diario Oficial del Estado el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, el plazo referido transcurrió del veinte de junio al quince de agosto de ese año, descontando los días veinticuatro y veinticinco de junio, uno, dos, ocho, y nueve de julio, así como del quince al treinta y uno del mismo mes, cinco, seis, doce y trece de agosto de ese año, por haber sido inhábiles, de conformidad con los artículos 2 y 3 de la Ley de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Acuerdo General 18/2013 del Tribunal Pleno.

Luego, si la demanda de controversia constitucional se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintidós de junio de dos mil diecisiete, es claro que su presentación resultó oportuna.

TERCERO. Legitimación activa y pasiva. En la especie se cumple con el requisito en comento, atento a los razonamientos que se desarrollan a continuación.

Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé lo siguiente:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

(...).

h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

(...)”.

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria señalan lo siguiente:

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

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

(...)”.

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

(...)”.

De los preceptos reproducidos se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre los Poderes de los Estados, en relación con la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, la que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda fue promovida por el Poder Judicial del Estado de Yucatán por conducto del Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de esa entidad, quien cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con los artículos mencionados.

De hecho, el escrito lo suscribió Marcos Alejandro Celis Quintal, Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Yucatán, en representación del Poder Judicial de esa Entidad, personalidad que acreditó con copia certificada del acta de la octava sesión extraordinaria del Pleno de ese Tribunal, por la que se acredita su elección y toma de protesta para el cargo con el que se ostenta, de diecinueve de diciembre de dos mil catorce³.

³ Fojas cincuenta y dos y cincuenta y tres de la controversia constitucional.

Además, dicho funcionario cuenta con facultades para representar al Poder Judicial del Estado de Yucatán en términos de los artículos 64 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán⁴, y 40, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán⁵.

Respecto a la legitimación pasiva, en este asunto tienen el carácter de autoridades demandadas los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Yucatán.

Conforme a los artículos 10, fracción II⁶, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

Por cuanto hace al Poder Legislativo del Estado, compareció a contestar la demanda la diputada Verónica Noemí Camino Farjat, en su carácter de Presidenta de la Diputación Permanente de la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Yucatán, quien acreditó su personalidad con el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Entidad de diecinueve de junio de dos mil diecisiete⁷.

En relación a la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo de Yucatán, contestó la demanda el Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Yucatán, Carlos Germán Pavón Flores, quien acreditó ese carácter con copia certificada de su designación de seis de marzo de dos mil diecisiete⁸.

Asimismo, los artículos 27, fracciones I y XVIII, 32, fracción XI del Código de la Administración Pública de Yucatán; 11, apartado A, fracción I y XXI, apartado B, fracciones III y XI y 71, fracción IX de su Reglamento⁹, prevén entre otras cuestiones que a la Consejería Jurídica le corresponde representar legalmente al Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado y a su Titular, en los procedimientos, juicios o asuntos litigiosos en los que sean parte o tengan interés jurídico de cualquier materia o naturaleza.

⁴ "Artículo 64. El Poder Judicial del Estado se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, en el Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios, en los Juzgados de Primera instancia y en los demás establecidos o que en adelante establezca la ley. En el ejercicio de la función judicial impartirá justicia con apego a los principios de autonomía, imparcialidad, independencia, legalidad, objetividad y seguridad jurídica.

(...).
La Presidenta o Presidente del Tribunal Superior de Justicia será el representante legal del Poder Judicial, con las atribuciones que le confiere esta Constitución y la ley.

(...)"

⁵ "Artículo 40. Corresponderá al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado:

I. Representar legalmente al Poder Judicial;

(...)"

⁶ "Artículo 10. (...).

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;

(...)"

⁷ Foja trescientos cuarenta y dos vuelta de la controversia constitucional.

⁸ Foja quinientos treinta y uno de la controversia constitucional.

⁹ "Artículo 27. A los titulares de las dependencias les corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Desempeñar las funciones y obligaciones que el Gobernador del Estado y el presente Código les establezcan;

(...).

XVIII. Representar legalmente a la Dependencia ante las autoridades jurisdiccionales o administrativas estatales o federales y ante organismos autónomos;

(...)"

"Artículo 32. A la Consejería Jurídica le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...).

XI. Representar legalmente al Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado y a su Titular, en los procedimientos, juicios o asuntos litigiosos en los que sean parte o tengan interés jurídico de cualquier materia o naturaleza;

(...)"

"Artículo 11. Los titulares de las dependencias tendrán las siguientes facultades:

Apartado A. No delegables:

I. Representar al Gobernador del Estado cuando éste así lo requiera;

(...).

XXI. Delegar la representación legal de su Dependencia en mandatarios generales o limitados en términos de lo establecido en el Código Civil del Estado de Yucatán y revocar dichos mandatos;

(...)"

Apartado B. Delegables:

(...).

III. Intervenir y suscribir los actos, contratos y convenios que se refieran a la Dependencia que les corresponda;

(...).

XI. Realizar los actos administrativos necesarios para cumplir con las atribuciones a su cargo;

(...)"

"Artículo 71. El Consejero Jurídico tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

(...).

IX. Representar al Gobernador del Estado y, en su caso, delegar la representación, con las facultades y atribuciones necesarias, ante toda clase de autoridades judiciales o administrativas de los ámbitos federal, estatal o municipal, para que en su nombre, el representante intervenga en los actos y suscriba los documentos jurídicos relacionados con las controversias que se susciten con las personas físicas y morales..."

Por ende, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán tienen legitimación pasiva para comparecer al juicio, ya que a éstos se les atribuye el acto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representarlos.

CUARTO. Causales de improcedencia. En este apartado se examinarán las causales de improcedencia planteadas por la autoridad demandada, en los siguientes términos.

El Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán adujo en la contestación de demanda que la única participación que tuvo en el Decreto combatido fue la de cumplir su obligación constitucional de promulgarlo, esto es, sólo acató con un mandato de la normativa local; por tanto, se debe declarar improcedente la controversia constitucional en lo que se refiere al acto atribuido al Gobernador del Estado.

De igual forma expresa que los conceptos de invalidez son totalmente improcedentes porque los preceptos cuestionados no violan disposición alguna de la Constitución Federal, ni tratados internacionales.

El primer argumento debe desestimarse porque no se encuentra previsto como una causa de improcedencia de la controversia constitucional en términos del artículo 19 de la Ley Reglamentaria. Más aún la invariable injerencia del Ejecutivo local en el procedimiento legislativo de toda norma general para dotarla de validez y eficacia, implica que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución Federal, de ahí que carece de razón lo planteado.

Los razonamientos anteriores, se sustentan por analogía, en la tesis P./J. 38/2010, cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES. Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República”. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro digital 164865).

Igualmente, se desestima aquella manifestación de la autoridad demandada en la que pretende aducir causal de improcedencia, pues indica que los conceptos de invalidez son improcedentes, afirmación que en todo caso corresponde al fondo de la litis constitucional y, por ello, no puede calificarse como alegato de improcedencia, ya que en realidad involucra el estudio del problema denunciado.

Esto encuentra apoyo en la tesis P./J. 36/2004 que enseguida se trasunta:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras

e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez”. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XIX, junio de 2004, P./J. 36/2004, página 865, registro digital 181395).

QUINTO. Precisión de la litis. Como se explicó, en la demanda de controversia se impugnó el Decreto número 491/2017 por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán en materia de fuero y reconocimiento de los derechos a la identidad, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de ese Estado de diecinueve de junio de dos mil diecisiete; y de éste se combatieron los artículos 97, último párrafo, 100, párrafos primero y segundo, así como segundo transitorio, preceptos que se reproducen a continuación, en su redacción anterior y la ahora impugnada.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE YUCATÁN. 30 DE MAYO DE 2017.	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE YUCATÁN. 19 DE JUNIO DE 2017.
Artículo 97. 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 del Poder Judicial del Estado, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso del Estado o en la Administración Pública estatal o municipal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Los servidores públicos a que se refiere este artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes, en los términos que determine la ley. Los servidores públicos del Estado y de los Municipios, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades, la que se determinará anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, de acuerdo a las bases establecidas en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las remuneraciones de los servidores públicos y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie, en los términos que establezca la Ley. Los servidores públicos del Estado y de los municipios, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.	Artículo 97. 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 del Poder Judicial del Estado, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso del Estado o en la Administración Pública estatal o municipal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Los servidores públicos a que se refiere este artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes, en los términos que determine la ley. Los servidores públicos del Estado y de los Municipios, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades, la que se determinará anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, de acuerdo a las bases establecidas en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las remuneraciones de los servidores públicos y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie, en los términos que establezca la Ley. Los servidores públicos del Estado y de los municipios, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Todo servidor público es responsable por la comisión de delitos en el ejercicio de su encargo. Para proceder penalmente en contra del Gobernador del estado; los diputados locales en funciones; los magistrados y los consejeros de la judicatura del Poder Judicial del estado; el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; los comisionados del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán; los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán; los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán; los titulares de las dependencias de la Administración Pública estatal; y los presidentes municipales, es necesario la declaración de procedencia que emita el Congreso del estado.	Todo servidor público es responsable por la comisión de delitos en el ejercicio de su encargo. Para proceder penalmente en contra de los magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, se requerirá la declaración de procedencia que emita el Congreso del estado, únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán.
Artículo 100. El Congreso del estado, mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, resolverá lo conducente, para proceder penalmente contra los diputados locales; los magistrados y los consejeros de la judicatura del Poder Judicial del estado; el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; los comisionados del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán; los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán; los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán; los titulares de las dependencias de la Administración Pública centralizada y los directores generales o sus equivalentes de la Administración Pública paraestatal; y los presidentes municipales, por la comisión de delitos durante su encargo. El Gobernador del Estado, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común. Si la resolución del Congreso fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo o comisión.	Artículo 100. El Congreso del estado, mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, resolverá lo conducente, para proceder penalmente en contra de los magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del estado, únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo. Los diputados locales; los magistrados y los consejeros de la judicatura del Poder Judicial del estado; el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; los comisionados del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán; los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán; los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán; los titulares de las dependencias de la Administración Pública centralizada y los directores generales o sus equivalentes de la Administración Pública paraestatal; y los presidentes municipales, que fueran objeto de proceso penal, permanecerán en su cargo, hasta en tanto se dicte sentencia condenatoria definitiva. Si la resolución del Congreso fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo o comisión.

Si el Congreso declara que ha lugar a proceder, el inculpado quedará a disposición de las autoridades competentes. En caso de que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión emita la declaración de procedencia por delitos federales, en contra del Gobernador, los diputados locales, los magistrados y los consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del estado; y los miembros de los organismos constitucionales autónomos a que se refiere el primer párrafo, en los términos del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una vez notificada esta, la Legislatura del estado resolverá la separación del inculpado de su encargo y lo pondrá a disposición del Ministerio Público Federal. El Congreso del estado, cuando lo estime pertinente, solicitará al órgano que declaró la procedencia las aclaraciones pertinentes, antes de resolver que el inculpado sea separado de su cargo. Las aclaraciones y resoluciones de la Legislatura del Estado son definitivas. El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal; tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán valorarse de acuerdo al lucro obtenido y a la reparación de los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita. Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos del beneficio obtenido o de los daños o perjuicios causados.	Si el Congreso declara que ha lugar a proceder, el inculpado quedará a disposición de las autoridades competentes. En caso de que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión emita la declaración de procedencia por delitos federales, en contra del Gobernador, los diputados locales, los magistrados y los consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del estado; y los miembros de los organismos constitucionales autónomos a que se refiere el primer párrafo, en los términos del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una vez notificada esta, la Legislatura del estado resolverá la separación del inculpado de su encargo y lo pondrá a disposición del Ministerio Público Federal. El Congreso del estado, cuando lo estime pertinente, solicitará al órgano que declaró la procedencia las aclaraciones pertinentes, antes de resolver que el inculpado sea separado de su cargo. Las aclaraciones y resoluciones de la Legislatura del Estado son definitivas. El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal; tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán valorarse de acuerdo al lucro obtenido y a la reparación de los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita. Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos del beneficio obtenido o de los daños o perjuicios causados.
--	--

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE YUCATÁN. 19 DE JUNIO DE 2017.

Segundo. Obligación normativa

El Congreso del Estado de Yucatán deberá expedir las modificaciones necesarias a la legislación secundaria, para armonizarla a las disposiciones de este decreto, en un plazo de ciento ochenta días naturales contado a partir de su entrada en vigor.

De esos preceptos es necesario especificar que el supuesto normativo impugnado es el que prevé en el último párrafo del artículo 97 lo siguiente: *"...únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán"*.

Y del diverso 100 la porción normativa de su primer párrafo que es la siguiente: *"...únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo"*.

Partiendo de esa litis es que se procede al examen de los conceptos de invalidez; el cual se dividirá en dos apartados, que son los que a continuación se desarrollan.

SEXTO. Violación a la esfera competencial de la Federación. El concepto de invalidez es infundado, conforme a las siguientes consideraciones.

La parte actora argumenta que la nueva redacción de los artículos impugnados viola lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Federal, ya que regulan requisitos de procedibilidad penal y, en este sentido, el Congreso del Estado no tiene facultades para emitir ese tipo de regulación; esto es, de la

lectura a ese artículo 73 se tiene que el Congreso Federal tiene facultades exclusivas para expedir la normativa procesal penal, lo que provoca que los Congresos locales no tengan la facultad de emitir disposiciones de esa naturaleza, ya que éstas se encuentran ahora en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

El concepto de invalidez es infundado, en virtud de que las disposiciones reclamadas de la Constitución del Estado de Yucatán no son regulación procesal penal.

El artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Federal prevé que el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir la legislación única en materia procedimental penal que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. Ese precepto se reproduce a continuación:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...).

XXI. Para expedir:

(...).

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

(...)”.

Por otro lado, los artículos impugnados 97, último párrafo y 100, primer párrafo la Constitución del Estado de Yucatán, prevén que para proceder penalmente en contra de los magistrados y consejeros de la judicatura del Poder Judicial del Estado, se requerirá la declaración de procedencia que emita el Congreso del Estado, únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal de la Entidad.

Ahora bien, según se detallará en el siguiente considerando, la declaración de procedencia genera una inmunidad consistente en que durante el tiempo en que desempeñen las funciones los sujetos a que se refiere el artículo 111 de la Constitución Federal¹⁰, no podrán ser perseguidos por los hechos delictivos ahí mencionados. Es decir, como lo han sustentado tanto la Primera¹¹ como la Segunda Sala¹² de este Tribunal Constitucional, el reconocimiento de esa inmunidad constitucional de consecuencia procesal atiende a un elemento característico de un Estado democrático, consistente en proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos, la que tiene como objetivo último evitar posibles obstrucciones con fines políticos o, en su caso, evitar represalias y acusaciones ligeras, malintencionadas o irresponsables que pretendan interrumpir dichas funciones constitucionales de naturaleza esencial para el orden constitucional.

¹⁰ “**Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

(...).

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

(...)”.

¹¹ Amparo en revisión 404/2013, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en sesión de doce de febrero de dos mil catorce, por mayoría de cuatro votos.

¹² Amparo en revisión 1344/2017, de la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, sesión de nueve de agosto de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos.

Aunado a lo antedicho este Tribunal Constitucional ha establecido que las disposiciones que regulan la declaratoria de procedencia no regulan un proceso penal, sino que es un sistema político administrativo que fija ciertos requisitos, no de índole penal, sino político para el efecto de que se pueda proceder penalmente en contra de algún servidor público.

En efecto, en la controversia constitucional 99/2016¹³ se precisó que este tipo de disposiciones no se engloban en la materia penal, pues a pesar de que la declaratoria de procedencia o figuras afines, lo que generan al final de cuentas es una inmunidad procesal de rango constitucional, ello no convierte automáticamente tal regulación en disposiciones de esa naturaleza.

Para ilustrar lo anterior, conviene reproducir parte de las consideraciones sustentadas en la sentencia respectiva:

“(…).

43. Sobre este último punto, es nuestro criterio que no estamos ante normas reclamadas que puedan englobarse en la materia penal, pues a pesar de que, la declaratoria de procedencia o figuras afines, lo que generan al final de cuentas es una inmunidad procesal de rango constitucional, ello no convierte automáticamente tal regulación en disposiciones de esa naturaleza que permitan a esta Suprema Corte dar efectos retroactivos al fallo.

44. El artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la Materia establece que la declaración de invalidez de las sentencias en controversias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios y disposiciones legales aplicables de esta materia. Lo que se busca con esta norma es salvaguardar, a partir de una sentencia que puede llegar a tener efectos generales, los principios propios de la materia penal, tales como los de legalidad (aplicación de la ley vigente) y mayor beneficio. Valoración que se tiene que hacer caso por caso, pues, por ejemplo, no porque una norma incluya en su texto la palabra ‘penal’, la lleva forzosamente a ser una norma de esa naturaleza que conlleve la posibilidad de dar efectos retroactivos. La materia penal o derecho penal, como parte del Derecho público, es el conjunto de disposiciones jurídicas que regulan la facultad punitiva del Estado, mismas que establecen desde las conductas típicas y las sanciones hasta las reglas y principios que rigen el proceso penal.

45. Por lo tanto, se reitera, si bien la denominada declaración de procedencia o figuras similares tienen como consecuencia la generación de una inmunidad para que en contra de ciertos servidores públicos no pueda ejercerse una acción penal (si no hasta la resolución afirmativa de la respectiva declaratoria) o se ejerza bajo ciertas condicionantes, no puede pasarse por alto que las normas reclamadas de la citada ley de responsabilidades no reglamentaban ningún aspecto del propio proceso penal ni incidían en la valoración de las conductas típicas: a saber, no instituían ninguna sanción ni implementaban algún tipo penal o regla del proceso; asimismo, aunque la autoridad encargada de analizar la declaratoria de hacía un examen de pruebas o actuaciones de una averiguación previa o carpeta de investigación seguida en contra del respectivo servidor público, no se pronunciaba sobre la situación jurídica del servidor público durante la etapa de investigación o instrucción del proceso penal o sobre su responsabilidad penal.

46. La declaración de procedencia no debe confundirse con una regla procesal penal que establezca, por ejemplo, una inimputabilidad o excusa absolutoria. Es simplemente una regla de trato constitucional que paraliza momentáneamente el trámite ordinario de un procedimiento, a fin de que un órgano ajeno al procedimiento penal verifique si el respectivo proceso puede o no continuarse para efectos de proteger la función pública que desempeña un determinado servidor público. Trato diferenciado que, de resolverse a favor, culmina en el instante en que esa persona deja de desempeñar el cargo público. Por ende, lejos de formar parte de la materia penal, la declaración de procedencia forma parte del régimen político y administrativo de protección de la función que desempeñan ciertos servidores públicos previsto constitucionalmente.

¹³ Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos.

47. Este criterio ha sido sustentado por este Tribunal Pleno en varias ocasiones, en donde hemos señalado que la determinación, por ejemplo, sobre una declaración de procedencia debe concebirse como un acto materialmente administrativo. En la sentencia de la contradicción de tesis 32/2004-PL, fallada el siete de septiembre de dos mil cuatro, al decidir que el procedimiento y decisión sobre declaración de procedencia no eran actos reclamables en un juicio de amparo indirecto (aunque circunscrito al ámbito federal), afirmamos que el procedimiento de la declaración de procedencia es autónomo y concluye con un acto materialmente administrativo. Ello, pues el efecto de una declaración de procedencia no tiene relevancia para el proceso penal; es decir, no vincula a la autoridad jurisdiccional que instruye el proceso penal, la cual debe juzgar con arreglo a la ley aplicable. Más bien, la decisión es política, dado que lo que se analiza es la conveniencia de someter al servidor público a la potestad de la autoridad jurisdiccional competente cuando se reúnan los requisitos de ley.

48. De igual manera, al fallar el siete de septiembre de dos mil cuatro el recurso de reclamación 208/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 70/2004 (en donde se analizaba si fue adecuado el desechamiento de la controversia en donde se reclamaban, entre otros actos, la petición planteada a la Cámara de Diputados para efectuar una declaración de procedencia en contra del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal), sostuvimos que ‘al fin de tal procedimiento [declaración de procedencia], la Cámara de Diputados decide si ha lugar a no a desaforar, pero no juzga sobre si hay o no delito o si hay o no responsabilidad penal imputable. Si bien se toman en cuenta los elementos de la indagatoria con base en los cuales se solicita el desafuero u otros, la decisión antes y más que nada valora si el funcionario debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no; se trata pues de una ponderación política a cargo de un órgano político’ (página 65 del engrose).

49. Además, en años más recientes, la Primera Sala ha adoptado la misma posición. En el amparo en revisión 404/2013, fallado el doce de febrero de dos mil catorce, se adujo que: ‘si la declaración de procedencia permite desarrollar un proceso penal y al negarse lo excluye absolutamente (mientras dure en funciones el inculpado) consecuentemente su subsistencia y continuación depende del cumplimiento de una actividad externa al proceso penal: la substanciación del procedimiento de declaración de procedencia, en virtud de que el inculpado asumió un cargo de los previstos en el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal. En este sentido, al ser esta condición necesaria para la continuación del proceso, es indudable que éste debe suspenderse, al igual que el plazo para la prescripción del delito, en atención a que este impedimento procesal sobrevenido no debe ser un motivo de abuso para fines que no le son propios: generar impunidad o desatención de los derechos fundamentales de los ciudadanos’ (página 52 del engrose). Consiguientemente, se insiste, es viable el sobreseimiento respecto a los aludidos preceptos de la ley de responsabilidades porque no estamos ante contenidos normativos que formen parte de la materia penal a partir de los cuales la sentencia pueda tener efectos retroactivos.

(...)”.

Entonces, es criterio reiterado de esta Suprema Corte el consistente en que las disposiciones relativas a la declaración de procedencia no corresponden a la materia penal; tan es así que en el precedente transcrito se citan a su vez la contradicción de tesis 32/2004-PL¹⁴; el recurso de reclamación 208/2004-PL derivado de la controversia constitucional 70/2004¹⁵; y el amparo en revisión 404/2013¹⁶.

De acuerdo con lo indicado es que se demuestra lo infundado del concepto de invalidez, ya que las disposiciones reclamadas no corresponden a la materia procedimental penal, esto es, no se refieren a hipótesis que regulen actos de un proceso penal; y el hecho de que la declaración de procedencia tenga alguna consecuencia procesal, en el caso de que se retire esa inmunidad, no significa que se esté ante aquellas disposiciones a que se refiere el artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Federal.

¹⁴ Bajo la Ponencia del Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, sesión de siete de septiembre de dos mil cuatro.

¹⁵ Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, sesión de siete de septiembre de dos mil cuatro.

¹⁶ Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, sesión de doce de febrero de dos mil catorce.

Es decir, la declaración de procedencia corresponde a aquel procedimiento seguido ante el Congreso de la Unión o ante Congresos locales, para decidir si determinados servidores públicos deben o no tener esa inmunidad constitucional, pero no corresponde a algún acto propio de un proceso penal, sino que de retirarse la inmunidad, es que podría darse paso a la tramitación de un juicio penal. Es entonces, un procedimiento especial que, de ser afirmativo, puede dar lugar a que se proceda penalmente contra determinados servidores públicos, lo que no se traduce en una regla procedimental penal.

De donde se sigue que no existe violación a la esfera competencial que el artículo 73, fracción XXI, inciso c) constitucional otorga al Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal.

SÉPTIMO. Vulneración a los principios de división de poderes e independencia judicial. En los conceptos de invalidez la parte actora aduce que los artículos impugnados contravienen los principios contenidos en los diversos 116 y 17 de la Constitución Federal, a saber, los de división de poderes y la independencia judicial, en perjuicio de la esfera jurídica y funcional del Poder Judicial del Estado de Yucatán, toda vez que prevén la restricción de la figura de declaración de procedencia para los consejeros de la judicatura y magistrados del Poder Judicial de Yucatán sólo para aquellos delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, es decir, sólo por lo previsto en los artículos 267 y 268 del Código Penal del Estado de Yucatán¹⁷.

En efecto, aduce, con la reforma impugnada se atenta contra esa independencia judicial y, desde luego, el principio de división de poderes porque constriñe la declaración de procedencia únicamente por la comisión de delitos contra la administración de justicia, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien los juzgadores, con lo que se crea un sistema que provocaría que por cualquier otra causa penal

¹⁷ **Artículo 267.** Se impondrá sanción de tres meses a seis años de prisión y de veinte a quinientos días-multa, así como privación de su cargo, empleo o comisión e inhabilitación de uno a diez años para desempeñar cualquier otro en la Administración Pública al servidor público que realice cualquiera de las siguientes conductas:

I. Conocer de negocios para los cuales tenga impedimento legal o abstenerse de conocer de los que le correspondan, sin tener impedimento legal para ello;

II. Litigar por sí o por interpósita persona, cuando tuviere un impedimento legal para ello;

III. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un perjuicio o concedan una ventaja indebida, en contra o a favor, respectivamente, de alguno de los interesados en algún negocio;

IV. Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia, los negocios de que conozca y en general, la administración de justicia;

V. Negarse a despachar un negocio pendiente ante él, estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la Ley;

VI. Hacer del conocimiento del demandado indebidamente, la providencia de embargo decretada en su contra;

VII. Nombrar un síndico o interventor en un concurso o quiebra a una persona que sea deudor o que haya sido abogado del fallido o a una persona que tenga con el servidor público relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común;

VIII. Dirigir o asesorar a la persona que ante él litigue un asunto determinado;

IX. No cumplir una disposición que legalmente se le comunique por su superior, sin causa fundada para ello;

X. Dictar dolosamente una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto establecido en la ley, ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo, o una sentencia definitiva, dentro de los términos dispuestos en la ley;

XI. (DEROGADA, D.O. 2 DE MAYO DE 2016).

XII. Prolongar la prisión preventiva por más tiempo de la sanción que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso o la reclusión fijada en la sentencia ejecutoria;

XIII. Ordenar la práctica de cateos fuera de los casos autorizados por la ley;

XIV. Someter a proceso penal a alguno de los servidores públicos a que se refiere el artículo 100 de la Constitución Política del Estado, sin que exista previa declaración u orden de procedencia, conforme a lo dispuesto por la ley;

XV. Rematar a favor de él mismo, por sí o por interpósita persona, los bienes objeto de una subasta pública en cuyo juicio hubieren intervenido;

XVI. Admitir o nombrar depositario o entregar a éste, los bienes secuestrados sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes;

XVII. Permitir fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que estén reclusas;

XVIII. Imponer contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento;

XIX. Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido;

XX. Cobrar, por parte de los encargados o empleados de los lugares de reclusión o internamiento, cualquier cantidad a los internos o a sus familiares a cambio de proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado, u otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen;

XXI. A quien, ejerciendo funciones de supervisor de libertad o con motivo de ellas, hiciera amenazas, hostigue o ejerza violencia en contra de la persona procesada o sentenciada, sus familiares o posesiones;

XXII. A quien, ejerciendo funciones de supervisor de libertad indebidamente requiera favores, acciones o cualquier transferencia de bienes de la persona procesada o sentenciada, o su familia;

XXIII. A quien, ejerciendo funciones de supervisor de libertad falsee informes o reportes al juez de ejecución, y

XXIV. Divulgar, por parte de algún servidor público, información que permita la identificación de la persona adolescente investigada, procesada o sancionada".

Artículo 268. Se sancionará con prisión de tres meses a tres años y de quince a sesenta días-multa, a quien sin haber intervenido en la comisión de un delito y sin estar autorizado por la Ley, altere, modifique, cambie, obstruya, mueva, sustraiga, destruya o manipule, de cualquier forma, las huellas o vestigios del hecho delictuoso, los instrumentos o cosas, objetos o efectos del mismo, si con alguna de estas conductas se retarda, dificulta o entorpece la procuración de justicia.

El servidor público que sin causa justificada y sin haber intervenido en la comisión del delito, realice alguna de las conductas descritas en el párrafo anterior y ocasione retraso, dificultad, o entorpecimiento de la procuración de justicia se le impondrá sanción de dos a siete años y de treinta a trescientos días-multa".

sean sometidos a proceso con la finalidad de ejercer presión contra ellos. Por lo tanto, en caso de que los magistrados no cuenten con la garantía constitucional de la declaración de procedencia en la Constitución Estatal, se estaría afectando su independencia judicial, de ahí que se viola el ámbito competencial propio del Poder Judicial del Estado de Yucatán.

Los argumentos referidos son fundados. Para explicar esta conclusión se observarán las consideraciones sustentadas por este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 99/2016¹⁸.

Ese precedente es de suma importancia porque da cuenta detallada sobre la naturaleza y alcance de la figura denominada “declaración de procedencia”, así como de los principios de división de poderes y de independencia judicial, a la luz de la doctrina que en distintas integraciones ha fijado este Tribunal Constitucional¹⁹; y porque al igual que en el caso que nos ocupa, se alegó una violación a la esfera competencial de un Poder Judicial, específicamente el del Estado de Jalisco por suprimir en la legislación correspondiente esa figura.

Así, en la ejecutoria, por lo que hace a la declaración de procedencia, se explicó lo siguiente:

- De acuerdo con los artículos 111 y 112 de la Constitución Federal la instauración de un procedimiento de declaración de procedencia genera una inmunidad consistente en que durante el tiempo en que desempeñen las funciones los sujetos referidos en el primero de esos numerales, no podrán ser perseguidos por los hechos delictivos ahí mencionados, a menos que la Cámara de Diputados lo apruebe por mayoría absoluta de sus integrantes presentes en sesión;
- Tanto la Primera como la Segunda Sala²⁰ han explicado que el reconocimiento de esa inmunidad constitucional de consecuencia procesal, atiende a un elemento característico de un Estado democrático, consistente en tutelar la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos; protección que tiene como objetivo último evitar posibles obstrucciones con fines políticos o, en su caso, evitar represalias y acusaciones ligeras, malintencionadas o irresponsables que pretendan interrumpir dichas funciones constitucionales de naturaleza esencial para el orden constitucional;
- Constituye entonces, una protección específica de orden público para salvaguardar las funciones que tienen encomendadas un poder, ya sea impidiendo que pierda uno o parte de sus miembros que las llevan a cabo, o bien, que desaparezca por completo el cuerpo que lo integra²¹;
- La protección de la función no significa una concesión al servidor público, dado que sólo protege a quienes van a ejercerlas desde el momento en que se asuma y si concluye el encargo desaparece dicha inmunidad;
- En síntesis, el Tribunal Pleno ha reconocido que la Constitución Federal prevé un procedimiento denominado “declaración de procedencia”, cuyo objeto es remover una inmunidad procesal de carácter constitucional para que, en su caso, el sujeto quede a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgado penalmente, y, en este sentido, la inmunidad procesal es relativa, pues únicamente permite analizar si de manera inmediata se puedan perturbar dichas funciones esenciales públicas o, en su caso, esperar a que se concluya el cargo;
- De lo previsto explícitamente en el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Federal no se advierte la concurrencia de un mandato u obligación para que los Estados de la República regulen o reconozcan esa misma figura para delitos diferentes a los del fuero federal, respecto a los mismos servidores públicos estatales que se encuentran detallados en la norma constitucional (en los que se incluye a los magistrados locales); es decir, este Tribunal Pleno ha sido enfático en afirmar que debe distinguirse el contenido específico de cada uno de los párrafos de la citada disposición constitucional;

¹⁸ Invocada en este expediente en la foja treinta y dos, nota de pie de página trece.

¹⁹ La ejecutoria a que nos referimos se basó a su vez en los siguientes expedientes: amparos en revisión 2639/1996, 234/1999, 783/1999, 2021/1999, 2083/1999, 2130/1999, 2185/1999, 2195/1999, 341/2008, 404/2013 y 1344/2017; controversias constitucionales 35/2000, 9/2004, 4/2005, 24/2005, 81/2010 y 179/2017; recurso de reclamación 208/2004; y acción de inconstitucionalidad 86/2017.

²⁰ En los precedentes citados en las notas de pie de página once y doce de esta ejecutoria.

²¹ Esto en el amparo en revisión 341/2008, de la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, sesión de veintidós de enero de dos mil nueve, por unanimidad de diez votos.

- Respecto de lo expresado en el párrafo que antecede, enfatizó que por lo que hace a los servidores públicos de las entidades federativas, la Constitución Federal no genera un mandato a los Estados de la República para que instauren un modelo similar ante posibles acciones penales de fuero local; esto es, el Poder Reformador de la Constitución Federal sí exigió el agotamiento de un procedimiento de declaración de procedencia respecto a ciertos servidores públicos de los órdenes estatales, pero esta exigencia es de origen constitucional federal (no local) y se circunscribe a casos relacionados con delitos federales; y,
- Consecuentemente, respecto de las conductas que cada legislador local considere que deben ser sancionadas como un delito en su ámbito territorial, no existe lineamiento constitucional y hay un espacio de libertad configurativa para que las legislaturas, según sus circunstancias políticas, sociales, económicas o de cualquier otra índole, decidan si es apropiado o no reconocer una salvaguarda de rango constitucional local destinada a defender la función desempeñada por sus servidores públicos (incluyendo a los detallados en el aludido párrafo quinto) previo a que se proceda penalmente en su contra.

Por lo que hace a los principios de división de poderes e independencia judicial, se examinaron en ese precedente, los artículos 17, 41 y 116 de la Constitución Federal, así como 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para formular las siguientes precisiones:

- Para la Constitución Federal, el Poder Judicial es un actor indispensable del modelo constitucional democrático, por lo cual debe asegurarse su autonomía e independencia frente a los otros poderes (sean federales o estatales), con el objeto de que pueda cumplir su finalidad última: la salvaguarda del derecho de todas las personas al acceso a una justicia pronta, completa e imparcial;
- La Suprema Corte ha sostenido que si una norma o acto impugnado incide en una de las garantías que componen la independencia judicial, se entiende que existe una afectación al ámbito competencial del Poder Judicial al no respetarse justamente la división de poderes, la que dependiendo de su grado será de intromisión, dependencia o subordinación. Es decir, se ha afirmado que un correcto equilibrio en la división de poderes en las entidades federativas implica necesariamente que se respete el principio de independencia judicial;
- La jurisprudencia ha sido fructífera en la especificación y desarrollo de las garantías que componen la independencia judicial, en especial a aquella relativa a la estabilidad en el ejercicio del cargo de los magistrados, y que los preserva de aquellos actos arbitrarios con los que se pretenda removerlos;
- Los principios de división de poderes y de independencia judicial se encuentran precedidos y entrelazados con el derecho fundamental de acceso a la justicia, como mecanismo de equilibrio entre los mismos; y,
- En la controversia constitucional 81/2010²² se consideró que las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia y que estos principios se traducen en un doble mandato legislativo. El primero, el de establecer condiciones de independencia y autonomía que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley y, el segundo, de garantizar esos contenidos, lo que significa para el legislador ordinario un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes que formen parte de las garantías de independencia judicial bajo una exigencia razonable de no regresividad, a fin de evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado.

Cabe destacar que en el precedente que informa la sentencia que ahora se dicta, es decir, la controversia constitucional 99/2016, se enfatizó que de acuerdo con nuestra doctrina judicial, el principio de independencia judicial se compone de una serie de garantías que buscan proteger la función judicial, que abarcan desde la etapa de nombramiento hasta el desempeño del encargo (estableciéndose requisitos relativos a la designación, a la carrera judicial, a la inamovilidad, al salario, etcétera). Asimismo, se ha considerado que el principio general de división de poderes, tanto para el ámbito federal como el estatal, se encuentra interrelacionado con los principios sustantivos de autonomía e independencia judicial que conforman a su vez el derecho de acceso a una justicia imparcial. Situación que exige que la legislación que regula a los jueces y tribunales de cada una de las entidades federativas cumpla con los condicionamientos mínimos que aseguren dichos principios; en particular, aquellos aspectos que incidan en su procedimiento de nombramiento, en la duración de su encargo y en la protección contra presiones o injerencias externas. De no ser así, se afectaría gravemente el principio de división de poderes.

²² Ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagotia, sesión de seis de diciembre de dos mil once, por unanimidad de once votos.

Recapitulando, de acuerdo con el precedente que estamos observando, se tiene que:

- a) El objeto de la denominada “declaración de procedencia” es remover una inmunidad procesal de carácter constitucional para que, en su caso, el servidor público quede a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgado penalmente; y que esa inmunidad es relativa, pues concluido el encargo desaparece;
- b) Tratándose de esta figura existe libertad de configuración legislativa; esto es, que de lo previsto explícitamente en el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Federal no se advierte la concurrencia de un mandato u obligación para que los Estados de la República regulen o reconozcan esa misma figura para delitos diferentes a los del fuero federal, respecto a los mismos servidores públicos estatales que se encuentran detallados en la norma constitucional (en los que se incluye a los magistrados locales); y,
- c) Las entidades federativas tienen la obligación de garantizar la independencia de los juzgadores locales en sus constituciones y leyes orgánicas, en virtud de que este principio es un elemento del derecho de acceso a la justicia, el cual de no respetarse, provoca una invasión competencial del Poder Judicial respectivo por violación al principio de división de poderes.

Por otro lado, las disposiciones reclamadas en la hipótesis que se afirma viola la esfera competencial del Poder Judicial del Estado de Yucatán, establece que: *“Para proceder penalmente en contra de los magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, se requerirá la declaración de procedencia que emita el Congreso del estado, únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán”.*

Sobre el particular, es importante indicar que la reforma combatida derivó de dos iniciativas presentadas respectivamente, por el Gobernador del Estado de Yucatán y por diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional.

De la primera de esas iniciativas se reproducen segmentos de la Exposición de Motivos y son los siguientes:

“(…).

Lamentablemente, la configuración jurídica del fuero puede generar la interpretación en algunos servidores públicos y, sobre todo, en los ciudadanos, de que esta figura es un sinónimo de impunidad, corrupción, prepotencia, tráfico de influencias, entre otras acciones contrarias al buen gobierno, sin que exista el riesgo de las consecuencias jurídicas que corresponden por estos actos. Temor que ha generado en la sociedad un ambiente de desconfianza, por lo que hoy demandan la eliminación de estos privilegios, para dejar en el pasado la impunidad y la cultura de la ilegalidad.

(…).

Por otro lado, esta iniciativa, es una acción más que esta administración pretende realizar en materia de combate a la corrupción y de armonización con las reformas constitucionales y legales en esta materia.

Es indiscutible la trascendencia del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, pues el flagelo de la corrupción, junto con la inseguridad, es la principal preocupación de los mexicanos, de acuerdo con la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental (Encig). Esta reforma instituyó un Sistema Nacional Anticorrupción; reorganizó y otorgó importantes atribuciones al Tribunal de Justicia Administrativa; y sentó las bases en temas como la fiscalización de la cuenta pública, determinación de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos e investigación de delitos de corrupción.

La Cámara de Diputados del Estado de Yucatán, en sintonía con lo establecido en el decreto referido en el párrafo anterior, realizó adecuaciones a nuestra constitución política para, en el mismo sentido, establecer las bases que configurarán nuestro marco jurídico en esta materia, las cuales se publicaron en el diario oficial del estado (sic) el 20 de abril de este año, mediante Decreto 380/2016.

(...).

Ante esta situación, se considera necesario proveer en nuestra sociedad un ambiente que propicie seguridad y confianza, pero sobre todo la existencia de la igualdad entre gobernante y gobernado, a través de acciones que permitan colocar a todo servidor público en un plano de igualdad de derechos con relación a los demás ciudadanos, sin que medie privilegio alguno que les impida a estos (sic) el ejercicio de la acción penal cuando el caso lo amerite.

Ahora bien, es una responsabilidad ineludible la de adecuar nuestro marco legal ante estas necesidades y demandas que nos exige la sociedad, por ende con esta iniciativa se propone eliminar el fuero de todos los servidores públicos de la entidad, a que se refiere el artículo 97, párrafo primero, con excepción de los magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del estado, y los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

Lo anterior, con la finalidad de que los servidores públicos que cometan algún delito sean denunciados y comparezcan como cualquier ciudadano ante las autoridades correspondientes, sin tener que ser separados del cargo que ostente, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria.

No obstante, se considera que los magistrados locales pueden quedar sujetos a presiones o interferencias efectivas al realizar sus funciones, en virtud de constituir órganos terminales en la jurisdicción local, cuyos fallos y decisiones están ordinariamente sujetos a revisión.

(...)”.

Conviene destacar que la redacción propuesta para los artículos materia de la reforma, fue la siguiente:

“(...)”.

Artículo único. Se reforman: el último párrafo del artículo 97 y el párrafo primero del artículo 100; y se deroga: el párrafo segundo del artículo 100, ambos de la Constitución Política del Estado de Yucatán, para quedar como sigue:

Artículo 97. ...

...
...
...
...
...

Para proceder penalmente en contra de los magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del estado, y los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, es necesaria la declaración de procedencia que emita el Congreso del estado.

Artículo 100. El Congreso del estado, mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, resolverá lo conducente, para proceder penalmente en contra de los magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del estado, y los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, por la comisión de delitos durante su encargo.

Se deroga.

...
...
...

(...)”.

A su vez, la redacción proyectada en la iniciativa del Grupo Parlamentario referido es la siguiente:

“(…).

ARTÍCULO ÚNICO.

- **Se reforma el párrafo segundo del Artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Yucatán:**

Artículo 19. Los Diputados son inviolables por la manifestación de ideas y expresión de opiniones, en el desempeño de su encargo; y no podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente del Congreso en los términos de las leyes, garantizará la inviolabilidad del recinto donde los diputados se reúnan a sesionar.

- **Se modifica el último párrafo del artículo 97 de la Constitución Política del Estado de Yucatán.**

Artículo 97. (...).

Para proceder penalmente en contra del Gobernador del estado; los diputados locales en funciones; los magistrados y los consejeros de la judicatura del Poder Judicial del estado; el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; los comisionados del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán; los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán; los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán; los titulares de la dependencia de la Administración Pública estatal; y los presidentes municipales, bastará con la denuncia debidamente presentada y ratificada ante la autoridad correspondiente.

- **Se modifica el artículo 100 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, quedando como sigue:**

Artículo 100.

Se derogan.

El funcionario que fuera objeto de proceso penal, permanecerá en su cargo hasta en tanto se dicte sentencia condenatoria definitiva.

En caso de que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión emita la declaración de procedencia por delitos federales, en contra del Gobernador, los diputados locales, los magistrados y los consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del estado; y los miembros de los organismos constitucionales autónomos a que se refiere el primer párrafo, en los términos del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una vez notificada esta, la Legislatura del estado resolverá la separación del inculcado de su encargo y lo pondrá a disposición del Ministerio Público Federal. El Congreso del estado, cuando lo estime pertinente, solicitará al órgano que declaró la procedencia las aclaraciones pertinentes, antes de resolver que el inculcado sea separado de su cargo.

Las aclaraciones y resoluciones de la Legislatura del Estado son definitivas.

“(…)).”

Posteriormente, en la Comisión Permanente de Puntos Constitucionales y Gobernación, en las distintas sesiones previas a la emisión del “Dictamen de proyecto de Decreto por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán en materia de fuero y reconocimiento de los derechos a la identidad”, concretamente en la sesión de diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, se expresó lo siguiente:

“(…).

En uso de la voz, el Diputado Raúl Paz Alonzo destacó el ejercicio legislativo que se llevó a cabo para trabajar con base en las coincidencias, solventando las diferencias, señalando que el dictamen que se votará contiene lo mejor en ambas

iniciativas, toda vez que se llegó al consenso para que los magistrados del Poder Judicial puedan conservar el fuero, pero únicamente en el tema de las sentencias, pero por lo demás será iguales ante la ley, como todos los ciudadanos.

La Diputada Celia María Rivas subrayó que se realizaron varias reuniones para llegar a los puntos de acuerdo en beneficio del Estado, recordando que fueron presentadas dos iniciativas, una por la fracción legislativa del Partido Acción Nacional y otra por el Ejecutivo, una de las cuales pretendía eliminar el fuero a todos por igual y la otra proponía mantenerse a magistrados y consejeros, pero durante los trabajos se llegó a un punto medio, a fin de que éstos conserven este privilegio en materia de resoluciones, es decir se eliminará el fuero a todos con una salvedad en cuanto a magistrados y consejeros en materia de impartición de justicia, a fin de evitar de que éstos sufran presiones.

El Diputado José Elías Lixa Abimerhi explicó que en las mesas de diálogo se privilegió más allá de las iniciativas presentadas el retiro del fuero en el Estado de Yucatán, recordando que la declaración de procedencia que tiene que hacer el Congreso para las personas que tenían este privilegio era para cualquier delito, de manera que se decidió mantenerlo para los magistrados y consejeros, pero exclusivamente para sentencias emitidas por los mismos, de manera que por cualquier delito que pudieran cometer tienen que enfrentar la justicia sin que se requiera la declaración de procedencia.

Al no haber más intervenciones, el Diputado Presidente solicitó a la Secretaría General la elaboración de dos proyectos de dictamen relativas a las iniciativas establecidas en los incisos 'a' y 'b' de los asuntos en cartera: El primero conteniendo las reformas a la Constitución Política del Estado de Yucatán en materia de derecho a la identidad y en materia de fuero, y el segundo conteniendo la reforma a la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán y la Ley del Registro Civil, los cuales serán presentados para su análisis, discusión y votación en una sesión posterior.

(...)"

Por último, en el Dictamen los legisladores reiteraron la idea sustancial de reformar la Constitución del Estado de Yucatán porque el fuero constitucional es percibido por la opinión pública como un permiso para delinquir o pasar por encima de la ley; así como se refirieron a las leyes secundarias del sistema nacional anticorrupción para subrayar que es relevante incorporar el tema de fuero constitucional como parte de la agenda de discusión sobre anticorrupción; y la importancia de proveer en la sociedad un ambiente que propicie seguridad y confianza, pero sobre todo, la existencia de la igualdad entre gobernante y gobernados; de ese documento se extrae lo siguiente:

"(...).

En la actualidad, el fuero constitucional es percibido por la opinión pública como un permiso para delinquir o pasar por encima de la ley. El constitucionalista Felipe Tena Ramírez afirma que la constitución federal no rige la impunidad de los funcionarios, sino sólo su inmunidad durante el tiempo de su encargo. El especialista agrega que el fuero constitucional no tiene por objeto instituir un privilegio en favor el (sic) funcionario, sino proteger la función de los amagos del poder o de la fuerza.

(...).

Ahora bien, en el marco de análisis de las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción es relevante incorporar el tema de fuero constitucional como parte de la agenda de discusión sobre anticorrupción.

Ante esta situación, se considera necesario proveer en nuestra sociedad un ambiente que propicie seguridad y confianza, pero sobre todo la existencia de la igualdad entre gobernante y gobernado, por ello, es una responsabilidad ineludible adecuar nuestro marco legal ante estas necesidades y demandas que nos exige la sociedad, por tal razón se propone reformar el artículo 19, para garantizar la inviolabilidad del recinto donde los diputados se reúnan a sesionar.

De igual manera, se propone eliminar el fuero de todos los servidores públicos de la entidad, a que se refiere el artículo 97, párrafo primero, con excepción de los magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del estado. Lo anterior, con la finalidad de que los servicios públicos que cometan ante las autoridades correspondientes, sin tener que ser separados del cargo que ostente, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria.

No obstante, en cuanto a los magistrados y consejeros del poder judicial anteriormente mencionados, se considera que estos (sic) no pueden quedar sujetos a presiones o interferencias efectivas al realizar sus funciones, toda vez que se constituyen como órganos terminales en la jurisdicción local, cuyos fallos y decisiones están ordinariamente sujetos a revisión.

En cuanto a la modificación propuesta al artículo 97, la cual consiste en reformar su último párrafo, es con el objeto de acotar el fuero constitucional únicamente a los magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del estado, quienes, por su investidura, requerirán de la declaración de procedencia para poder ser sometidos a un proceso penal. Asimismo se propuso incluir que, únicamente procederá dicha declaración, por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán.

(...).

Por tanto, se propuso la siguiente redacción:

“(...).

DECRETO:

Por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán, en materia de fuero y reconocimiento de los derechos a la identidad.

Artículo único. Se adiciona el párrafo sexto al artículo 1, recorriéndose el actual párrafo sexto para quedar como párrafo séptimo; se reforma el párrafo cuarto del artículo 2; se reforma el párrafo segundo del artículo 19; se reforma el párrafo séptimo del artículo 97 y se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 100, todos de la Constitución Política del Estado de Yucatán, para quedar como siguen:

(...).

Artículo 97.

...

...

...

...

...

Para proceder penalmente en contra de los magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, se requerirá la declaración de procedencia que emita el Congreso del estado, únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán.

Artículo 100. El Congreso del estado, mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, resolverá lo conducente, para proceder penalmente en contra de los magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del estado, únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo.

Los diputados locales; los magistrados y los consejeros de la judicatura del Poder Judicial del estado; el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; los comisionados del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán; los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán; los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán; los titulares de las dependencias de la Administración Pública centralizada y los directores generales o sus equivalentes de la Administración Pública paraestatal; y los presidentes municipales, que fueran objeto de proceso penal, permanecerán en su cargo, hasta en tanto se dicte sentencia condenatoria definitiva.

...

...

...

...

...

...

(...)”.

Precisado lo antedicho, debe decirse que los artículos 97, último párrafo y 100, primer párrafo de la Constitución del Estado de Yucatán reclamados son violatorios de los principios de división de poderes y de independencia judicial, pues dan lugar a una invasión competencial del Poder Judicial de la entidad, al limitar la declaración de procedencia para magistrados y consejeros de la judicatura, sólo por lo que toca a delitos contra la administración de justicia.

En efecto, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal Constitucional, se ha subrayado que tratándose de la declaración de procedencia existe libertad de configuración legislativa para los Estados de la Federación; sin embargo, frente a ello, tienen el deber de garantizar los principios de división de poderes y de independencia judicial, y dentro de ésta, la garantía judicial específica de estabilidad.

Esto es, esa libertad se debe ponderar frente a los principios indicados y dado el alcance de éstos, es que se determina la inconstitucionalidad de los artículos 97, último párrafo y 100, primer párrafo de la Constitución reclamada, porque la declaración de procedencia la reduce para aquellos delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, derivado de las resoluciones o sentencias que pronuncien los magistrados y consejeros de la judicatura; de donde es indudable que si bien subsiste la declaración de procedencia, también lo es que opera sólo para los supuestos contenidos en los artículos 267 y 268 del Código Penal del Estado de Yucatán.

Si se parte de la base de que la declaración de procedencia es una inmunidad constitucional de consecuencia procesal que atiende a un elemento característico de un Estado democrático; y que la independencia judicial incluye entre otras, la garantía de estabilidad que necesariamente se involucra con el derecho de acceso a la justicia, es que se concluye con la invalidez de la hipótesis reclamada, en virtud de que sujeta indebidamente la declaración de procedencia a las conductas enumeradas en los artículos 267 y 268 del Código Penal de la Entidad, asumiendo que son los únicos respecto de los cuales podrían verse involucrados los magistrados y consejeros de la judicatura, y no se advierte elemento alguno que justifique la medida adoptada.

Es decir, la razón de ser de la declaración de procedencia tiene como objetivo último evitar posibles obstrucciones con fines políticos o, en su caso, evitar represalias y acusaciones ligeras, malintencionadas o irresponsables que pretendan interrumpir las funciones constitucionales propias de los servidores públicos que detalla el artículo 111 de la Constitución Federal, lo que significa que esta Suprema Corte ha reconocido que esa inmunidad procesal no se ajusta a determinados delitos según la función constitucional que se ejerza, ya que su objetivo general es evitar la interrupción de funciones constitucionales esenciales para el Estado, como en el caso, es la de administración de justicia.

De ahí que si se atiende a la naturaleza y fines de la declaración de procedencia, no tiene lógica lo que llevó a cabo el legislador del Estado de Yucatán de circunscribir la declaración de procedencia a sólo la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, pues con ello excluye la existencia de otras conductas calificadas como delito que puedan llegarse a atribuir a los magistrados y consejeros de la judicatura, lo que no encuentra justificación alguna en el procedimiento legislativo que antecedió al Decreto reclamado.

Ahora, si ligamos lo antedicho a la trascendencia que tiene la independencia judicial y su impacto en el derecho de acceso a la justicia, es que se acredita la violación a la Constitución Federal, ya que es obligación de los Estados garantizar ese principio, que incluye como garantía la de estabilidad en el cargo; no obstante, los preceptos reclamados terminan desconociendo el principio que defiende ahora el Poder Judicial del Estado de Yucatán, pues con la reforma se abre la posibilidad de que los magistrados y consejeros de la judicatura puedan ser juzgados sin declaración de procedencia previa, por delitos distintos a aquellos cometidos contra la administración de justicia, con lo que se estaría violando invariablemente lo dispuesto en los artículos 17 y 116, fracción III de la Constitución Federal, al colocar a esos servidores públicos en una situación de vulnerabilidad.

Es importante precisar que el pronunciamiento de invalidez abarca a los consejeros de la judicatura a pesar de que éstos de acuerdo con el artículo 72 de la Constitución del Estado de Yucatán, integran el Consejo de la Judicatura, que es el órgano al que corresponde conocer y resolver todos los asuntos sobre la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial del Estado, que no estén reservados de manera exclusiva a la competencia del Tribunal Superior de Justicia; lo que significa que no realizan función jurisdiccional, empero, las atribuciones que desempeñan necesariamente se involucran con la administración de justicia, y es por virtud de esa relación estrecha que se justifica que prevalezca también para ellos la declaración de procedencia sin la condición que contienen los artículos combatidos.

De igual forma es necesario resaltar lo sustentado por este Tribunal Constitucional en el sentido de que la declaración de procedencia no significa un instrumento de impunidad, es decir, mediante dicho mecanismo se garantiza la independencia, autonomía y funcionamiento a los puestos de elección popular y a los nombramientos efectuados por otros órganos que desarrollan funciones esenciales, pues a través de esto se disminuye el riesgo de paralizar el funcionamiento de las instituciones del estado por presiones o interferencias mediante la atribución de determinadas responsabilidades penales. No es entonces una concesión del servidor público, pues sólo garantiza a quienes van a ejercerlas desde el momento en que se asuma y, concluido el cargo, la protección desaparece.

En otras palabras, no es un privilegio en favor del funcionario, sino una protección a la función frente a los amagos de poder o de la fuerza, de ahí que no es un instrumento de impunidad sino únicamente una condicionante para la intervención de otros poderes cuando se decida proceder penalmente en contra de determinados servidores públicos.

Consideraciones las anteriores que son reconocidas por el Poder Legislativo del Estado de Yucatán, según se desprende del procedimiento legislativo a que se ha hecho referencia.

A pesar de ello y de que los legisladores admiten de igual forma la importancia de que la declaración de procedencia subsista sólo por lo que hace al Poder Judicial del Estado, también lo es que la regulación emitida terminó constriñendo indebidamente la declaración de procedencia, colocando en riesgo a los magistrados y consejeros del Poder Judicial local, quienes podrían ser acusados por delitos distintos a los de la administración de justicia, decisión con la que se deja sin sentido la naturaleza de la declaración de procedencia y, desde luego, se contravienen los principios de división de poderes e independencia judicial, este último como elemento del derecho de acceso a la justicia de todas las personas, pues podrían ser denunciados por cualquier otro delito.

Esta Suprema Corte enfatiza que de la lectura al procedimiento legislativo no se advierte motivación alguna por la cual se haya decidido limitar la declaración de procedencia sólo a dos conductas delictivas.

Tampoco se desconoce que los legisladores justificaron el Decreto combatido con la importancia de la reforma constitucional federal en materia de anticorrupción; con todo, este Tribunal Constitucional congruente con su doctrina jurisprudencial, pondera el valor de la independencia judicial y su vinculación como elemento del derecho de acceso a la justicia, es por eso que prevalece la protección a este principio, sin que ello se traduzca en un desconocimiento del sistema nacional anticorrupción; máxime que se insiste, en que la declaración de procedencia no equivale a impunidad.

En ese contexto, atendiendo a la naturaleza y fines de la declaración de procedencia y de los principios de división de poderes y de independencia judicial se concluye que a pesar de que el texto de la Constitución Federal no prevé ni ha previsto ningún mandato o lineamiento en cuanto a la necesidad por parte de las entidades federativas de reconocer algún tipo de regla especial de inmunidad aplicable a los juzgadores, la reforma reclamada afecta el ámbito competencial del Poder Judicial del Estado de Yucatán al incidir en la garantía de estabilidad en el encargo. Aunado a que representa una regresividad en detrimento de la independencia judicial, en virtud de que el texto anterior de los artículos 97 y 100 de la Constitución del Estado, no limitaban la declaración de procedencia sólo a la comisión de delitos contra la administración de justicia.

En consecuencia, ha lugar a declarar la invalidez de los artículos 97, último párrafo y 100, párrafo primero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, en la hipótesis que prevé que para proceder penalmente en contra de los magistrados y consejeros de la judicatura, la declaración de procedencia que emite el Congreso del Estado, procederá únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán.

De donde se entiende que la declaración de procedencia opera respecto de cualquier conducta delictiva, no se ceñía a la comisión de delitos contra la administración de justicia.

Cabe agregar que la declaratoria de invalidez no incluye el segundo párrafo del artículo 100, de la Constitución reclamada, pues lo que ordena es que los funcionarios que fueran objeto de proceso penal, permanecerán en su encargo hasta en tanto se dicte sentencia condenatoria definitiva, pero esa hipótesis no es la que resulta violatoria de los principios que defiende el promovente de la controversia; sobre todo si se toma en cuenta que de la lectura a la demanda no se aprecia argumento alguno en contra de ese supuesto normativo; y sí en cambio, por lo que hace a la limitación de la declaración de procedencia únicamente por la comisión de delitos contra la administración de justicia. Tampoco involucra al segundo transitorio del Decreto reclamado que ordena que “el Congreso del Estado de Yucatán deberá expedir las modificaciones necesarias a la legislación secundaria, para armonizarla a las disposiciones del Decreto, en un plazo de ciento ochenta días naturales contado a partir de su entrada en vigor”. En todo caso, al legislar el Congreso de Yucatán no deberá introducir el supuesto normativo declarado inconstitucional.

Dado el alcance del sentido de la presente ejecutoria, resulta innecesario formular pronunciamiento respecto del resto de conceptos de invalidez, es decir, lo que se llegase a razonar no variaría el sentido de lo resuelto.

Sobre el particular resulta aplicable la jurisprudencia que a continuación se reproduce:

“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”. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo X, septiembre de 1999, P./J. 100/99, página 705, registro digital 193258).

Por último se subraya que esta conclusión no solo tiene respaldo en la controversia constitucional 99/2016, sino que el criterio fue reiterado en la diversa controversia constitucional 165/2018 resuelta en sesión de veintitrés de junio de dos mil veinte²³.

OCTAVO. Efectos. Los artículos 41, fracción IV y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁴, establecen que la sentencia debe contener la fijación de sus alcances y efectos, que se surtirán a partir de la fecha en que lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

²³ Bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁴ “**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(...).

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...).

“**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

Consecuentemente, se declara la invalidez de los artículos 97, último párrafo en la porción normativa que establece: “...únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán.”; y del 100, primer párrafo, que prevé: “...únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo.”, de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

Finalmente, los efectos de la declaratoria de invalidez de esta ejecutoria serán generales de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la Ley Reglamentaria e iniciarán a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Yucatán.

Por tanto, con fundamento en esas disposiciones se determina que la presente declaratoria de invalidez surtirá efectos generales a partir de la legal notificación de los puntos resolutivos que de esta sentencia se haga a la autoridad demandada Congreso del Estado de Yucatán.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 100, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, reformado mediante el Decreto 491/2017, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, así como la del artículo transitorio segundo del referido decreto, en términos del considerando séptimo de esta decisión.

TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 97, párrafo último, en su porción normativa “únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán”, y 100, párrafo primero, en su porción normativa “únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo”, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, reformados mediante el Decreto 491/2017, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, de conformidad con lo expuesto en el considerando séptimo de esta determinación, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán, como se precisa en el considerando octavo de esta ejecutoria.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y pasiva y a la precisión de la litis.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causales de improcedencia. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

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

considerando sexto, relativo a la violación a la esfera competencial de la Federación, consistente en determinar que no existe violación a la esfera competencial que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional otorga al Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a la vulneración a los principios de división de poderes e independencia judicial, consistente en reconocer la validez del artículo 100, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, reformados mediante el Decreto 491/2017, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, así como del artículo transitorio segundo del referido decreto.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones y con razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo a la vulneración a los principios de división de poderes e independencia judicial, consistente en declarar la invalidez de los artículos 97, párrafo último, en su porción normativa “únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán”, y 100, párrafo primero, en su porción normativa “únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo”, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, reformados mediante el Decreto 491/2017, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Esquivel Mossa y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron voto de minoría.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

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

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alberto Pérez Dayán**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta y tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 207/2017, promovida por el Poder Judicial del Estado de Yucatán, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del veinticinco de agosto de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 207/2017, PROMOVIDA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE YUCATÁN

En sesión pública celebrada el veinticinco de agosto de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 207/2017, promovida por el Poder Judicial del Estado de Yucatán.

En ella, una mayoría de Ministras y Ministros determinó, entre otras cuestiones, la invalidez de diversas porciones de los artículos 97, último párrafo, y 100, primer párrafo¹, de la Constitución Política del Estado del Estado Libre y Soberano de Yucatán, los cuales establecían que, para proceder penalmente en contra de magistrados y consejeros del Poder Judicial, se requería la declaración de procedencia que emitiera el Congreso del Estado, pero *“únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien”*.

La mayoría estimó que tales fracciones resultaban inconstitucionales, toda vez que *acotar o limitar* la declaratoria de procedencia respecto de magistrados y consejeros a *ciertos delitos* era contrario a la independencia judicial y la división de poderes. Para justificar esta decisión, en la sentencia se retoman las consideraciones sostenidas por el Tribunal Pleno en las **controversias constitucionales 99/2016² y 165/2018³**, en donde una mayoría de Ministras y Ministros estimó que si bien el principio de independencia judicial no impone la previsión de la declaratoria de procedencia como un requisito indispensable de la misma, sí exige que, una vez que esta ha sido adoptada, su eliminación se justifique de forma reforzada, conforme al mandato de no regresividad.

Quienes suscribimos el presente voto particular diferimos respetuosamente de la decisión mayoritaria sobre este punto. Como reiteradamente hemos sostenido en precedentes⁴, a nuestro modo de ver la declaratoria de procedencia respecto de jueces, magistrados y consejeros *no es una exigencia del principio de independencia judicial y su derogación* —y menos aún su simple acotación a ciertos casos específicos, como sucedió en este caso— *no viola el principio de no regresividad*. A continuación explicamos estos argumentos.

Antes de la reforma impugnada, los artículos 97, último párrafo, y 100, primer párrafo, de la Constitución del Estado de Yucatán exigían declaratoria de procedencia del Congreso local para proceder penalmente en contra de diversos servidores públicos, entre ellos los magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, sin hacer distinción por tipo de delito⁵.

¹ Constitución Política del Estado de Yucatán

Artículo 97.- [...]

Para proceder penalmente en contra de los magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, se requerirá la declaración de procedencia que emita el Congreso del estado, únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán. (Porción invalidada)

Artículo 100.- El Congreso del estado, mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, resolverá lo conducente, para proceder penalmente en contra de los magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del estado, únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo. (Porción invalidada)

[...]

² Resuelta en sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve.

³ Resuelta en sesión de veintitrés de junio de dos mil veinte.

⁴ Véase en ese sentido el voto particular de minoría formulado en la controversia constitucional 165/2018.

⁵ **Constitución Política del Estado de Yucatán (texto anterior a la reforma de diecinueve de junio de dos mil diecisiete)**

Artículo 97.- [...]

Para proceder penalmente en contra del Gobernador del estado; los diputados locales en funciones; los magistrados y los consejeros de la judicatura del Poder Judicial del estado; el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; los comisionados del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán; los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán; los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán; los titulares de las dependencias de la Administración Pública estatal; y los presidentes municipales, es necesario la declaración de procedencia que emita el Congreso del estado.

Artículo 100.- El Congreso del estado, mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, resolverá lo conducente, para proceder penalmente en contra de los diputados locales; los magistrados y los consejeros de la judicatura del Poder Judicial del estado; el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; los comisionados del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán; los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán; los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán; los titulares de las dependencias de la Administración Pública centralizada y los directores generales o sus equivalentes de la Administración Pública paraestatal; y los presidentes municipales, por la comisión de delitos durante su encargo.

[...]

No obstante, mediante Decreto 491/2017, publicado el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, el Constituyente local decidió *acotar* dicha figura, a fin de precisar que, tratándose de magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, *la declaratoria de procedencia se exigirá únicamente cuando se tratara de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán*⁶. Por lo anterior, el Poder Judicial del Estado de Yucatán promovió controversia constitucional bajo el argumento que ello contravenía los principios de división de poderes e independencia judicial.

Como ya mencionamos, para resolver la cuestión planteada, el Tribunal Pleno retomó las consideraciones de la **controversia constitucional 99/2016**, las cuales fueron reiteradas en la diversa **controversia constitucional 165/2018**. Así, con base en dichos precedentes, la mayoría determinó que la acotación de la declaratoria de procedencia era inconstitucional por ser contraria a la independencia judicial y la división de poderes. Lo anterior, ya que *“con ello excluye la existencia de otras conductas calificadas como delito que puedan llegarse a atribuir a los magistrados y consejeros de la judicatura, lo que no encuentra justificación alguna en el procedimiento legislativo que antecedió al Decreto reclamado”*⁷.

Como adelantamos, no compartimos la opinión mayoritaria, pues consideramos que la acotación de la declaración de procedencia no viola la independencia judicial ni el principio de no regresividad. Se explica.

A. El principio de independencia judicial

Los principios de autonomía e independencia judicial están previstos en los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución General y el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸. Dichos principios protegen que los jueces puedan resolver los asuntos bajo su competencia con total imparcialidad, de forma que puedan apegarse a derecho sin tener que ceder ante presiones externas⁹. En efecto, no puede haber estado de derecho sin que se garantice la independencia judicial¹⁰.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “[e]l principio de independencia judicial constituye uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso, motivo por el cual debe ser respetado en todas las áreas del procedimiento y ante todas las instancias procesales en que se decide sobre los derechos de la persona. La Corte ha considerado que el principio de independencia judicial resulta indispensable para la protección de los derechos fundamentales, por lo que su alcance debe garantizarse inclusive, en situaciones especiales, como lo es el estado de excepción”¹¹.

En este sentido, la Corte Interamericana ha sostenido que la independencia judicial se refleja en dos dimensiones: (i) institucional o de sistema; y (ii) funcional o del ejercicio individual de las y los operadores de justicia. Respecto del primero, busca garantizar que la institución o entidad de justicia no sea sometida a abusos o restricciones indebidas por parte de otros poderes o instituciones del Estado. Respecto del segundo, busca garantizar que los operadores cuenten con independencia para ejercer de manera libre sus labores dentro de las entidades de justicia¹².

⁶ Constitución Política del Estado de Yucatán (texto posterior a la reforma)

Artículo 97.- [...]

Para proceder penalmente en contra de los magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, se requerirá la declaración de procedencia que emita el Congreso del estado, únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán. (Porción invalidada)

Artículo 100.- El Congreso del estado, mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, resolverá lo conducente, para proceder penalmente en contra de los magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del estado, únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo. (Porción invalidada)

[...]

⁷ Páginas 53 y 54 de la sentencia.

⁸ Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

⁹ Sirven de apoyo las siguientes tesis P. XIII/2006 y P./J. 29/2012 (10a.), de rubro: **“INDEPENDENCIA JUDICIAL. LOS DERECHOS QUE ASISTEN AL TITULAR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL TIENDEN A GARANTIZAR QUE RESUELVAN SIEMPRE CONFORME A DERECHO, SIN INFLUENCIAS AJENAS.”**; y **“AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY.”**

¹⁰ En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho hincapié en la importancia de la independencia judicial en diversos precedentes, tales como las controversias constitucionales 4/2005, 9/2004, 32/2007, 25/2008 y 81/2010.

¹¹ Corte IDH, Caso Reverón Trujillo vs Venezuela. *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas* Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Párr. 68.

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas”, OEA/Ser,L/V/II. Doc. 44. 5 de diciembre de 2013, párr. 25-27.

Ahora bien, en este punto debemos aclarar que la declaratoria de procedencia es una medida que efectivamente busca proteger la división de poderes y la autonomía del poder judicial. Por ejemplo, en el *amparo en revisión* 404/2013¹³, la Primera Sala sostuvo que “mediante dicho mecanismo [la declaratoria de procedencia] se garantiza la independencia, autonomía y funcionamiento a los puestos de elección popular y a los nombramientos efectuados por otros órganos que desarrollan funciones esenciales”.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, *esto no significa que la independencia judicial exija la declaración de procedencia*. La declaratoria de procedencia es una condición suficiente, mas no necesaria, para proteger la independencia judicial. Dicho en otras palabras: no es lo mismo sostener que *una manera* de proteger la independencia judicial es a través de la declaratoria de procedencia, que decir que *la única manera de protegerla es mediante esa medida*.

Hasta antes de la resolución de la controversia constitucional 99/2016, en la que se apoya el presente asunto, la Suprema Corte nunca había resuelto si el hecho de que no exista la declaratoria de procedencia viola la independencia judicial. En el *amparo en revisión* 404/2013, se cuestionaba si la inmunidad procesal en cuestión opera cuando se atribuyen hechos delictivos cometidos antes de asumir el cargo. En la *controversia constitucional* 24/2005 se cuestionó quién contaba con la facultad de realizar la declaratoria de procedencia en el caso del Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal. Por último, en la *controversia constitucional* 77/2015 la cuestión planteada era sobre el procedimiento y los plazos que debían cumplirse en la declaratoria de procedencia en el Estado de Veracruz. Así, nada de lo dicho en los precedentes mencionados *implica que la independencia judicial exija que todos los estados deben establecer la declaratoria de procedencia para magistrados, consejeros y jueces*.

Por otra parte, como se retomó correctamente en la sentencia, esta obligatoriedad tampoco se puede derivar del artículo 111 constitucional¹⁴. Dicho artículo sólo contempla la declaratoria de procedencia para las autoridades locales respecto a delitos federales. De ahí no se deriva una obligación para los Estados de contemplar la declaratoria de procedencia en sus constituciones.

B. Restringir la declaratoria de procedencia no viola la independencia judicial

La independencia judicial no puede implicar que los magistrados y consejeros estén por encima de la ley. En un estado democrático de derecho, todas las personas, incluidos los magistrados y consejeros, deben someterse a la ley y responder por los delitos que cometan. Por esa razón, ningún país otorga una inmunidad penal completa y absoluta a los juzgadores. Ni siquiera la declaratoria de procedencia tiene ese efecto, se trata de un requisito que se debe agotar antes de someter a ciertos funcionarios a proceso, pero no los protege de una condena penal. Por lo tanto, *someter a un magistrado o consejero a un proceso penal no puede violar, por sí mismo, la independencia judicial*.

Es cierto que, tal como lo ha sostenido la Corte Interamericana, los jueces requieren ciertas garantías para proteger su independencia¹⁵. Así, conforme a la jurisprudencia de ese tribunal, de la independencia judicial se derivan las siguientes garantías: (i) un adecuado proceso de nombramiento¹⁶; (ii) la inamovilidad en el

¹³ Resuelto el doce de febrero de dos mil catorce en sesión de Primera Sala, aprobado por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo; en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

¹⁴ **Artículo 111.-** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado. [...] Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

¹⁵ Corte IDH, Caso López Lone Vs. Honduras. *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas* Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 317, párr. 190 y Cfr. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, *supra*, párr. 67, y Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 188.

¹⁶ *Ibid.* López Lone párr. 191. Cfr. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. *Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 75, y Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, *supra*, párr. 188. Ver también: TEDH, Caso Campbell y Fell Vs. Reino Unido, Sentencia de 28 de junio de 1984, para. 78; Caso Langborger Vs. Suecia, Sentencia de 22 de enero de 1989, para. 32, y Principio 10 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985 (en adelante “Principios Básicos de las Naciones Unidas”).

cargo¹⁷; y (iii) la garantía contra presiones externas¹⁸. En ese sentido se debe aclarar que este caso solo está en juego *la garantía contra presiones externas*. La declaratoria de procedencia no tiene nada que ver con el nombramiento y tampoco implica su destitución.

Ahora, debemos aclarar que en nuestra opinión *someter a un magistrado o consejero a un proceso penal arbitrario efectivamente podría constituir una presión externa injustificada*. En efecto, si pudieran ser condenados con una simple acusación y no tuviera oportunidad de defenderse, dichos servidores públicos harían todo lo posible por evitar estar sometidos a proceso, lo cual implicaría un riesgo en su independencia. Sin embargo, *no existe ningún riesgo a la independencia si temen ser privados de su libertad porque cometieron un delito*. Incluso, en un estado de derecho es deseable que todas las personas que cometan delitos temen enfrentar las consecuencias de sus acciones.

En este sentido, se debe tomar en cuenta que nuestra Constitución establece un sistema penal con derechos y garantías que protegen a las personas de condenas arbitrarias. Conforme al artículo 20 constitucional, nadie puede ser sancionado penalmente sin que exista una acusación de una fiscalía independiente y un juez que determine que se probó la comisión de un delito más allá de toda duda razonable. Así, los magistrados y consejeros —como todas las personas— gozan de un derecho a la presunción de inocencia, a la no autoincriminación, a la contradicción, a la apelación y a un recurso efectivo, entre otros.

Así, nos parecería un gran error sostener que el sistema penal contiene garantías suficientes para que se pueda privar de la libertad —a veces, por más de cincuenta años— a un ciudadano común, pero no para que un magistrado y consejero pueda mantener su independencia. Incluso, si alguien desconfiara de nuestro sistema penal; *la solución constitucionalmente admisible es trabajar por un proceso penal justo, equitativo y protector de todos los derechos para todas las personas en lugar de darle inmunidad relativa a unos cuantos*. Especialmente cuando por su posición los magistrados y consejeros están mejor capacitados para defenderse que la mayoría de ciudadanos.

En efecto, tan es posible respetar la independencia judicial sin la declaratoria de procedencia, que muchos países *democráticos con una robusta independencia judicial no establecen ningún tipo de inmunidad para los jueces por delitos cometidos fuera del ejercicio de sus funciones*, sino únicamente *inmunidades funcionales* para efecto de que no puedan ser condenados por emitir sentencias.

En efecto, la *inmunidad funcional* protege a los jueces respecto a ciertos actos que realicen en el ejercicio de sus labores. Así, por ejemplo, impide que sean privados de su libertad por dictar una sentencia que haya sido revertida en una instancia superior. En este sentido, en el Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los magistrados del veinticuatro de marzo de dos mil nueve, se sostuvo que “los jueces gozarán de inmunidad personal con respecto a las acciones civiles por daños y perjuicios derivados de acciones u omisiones indebidas cometidas en el ejercicio de sus funciones judiciales (énfasis añadido)”¹⁹. No obstante, no se exigen inmunidades *contra cualquier tipo de delito*, ni siquiera una inmunidad procesal relativa como lo es la declaratoria de procedencia. Por el contrario, dicho Relator Especial ha aclarado que la inmunidad no puede implicar impunidad e irresponsabilidad²⁰.

Así, en países de *common law* como Australia²¹, Reino Unido²² y Sudáfrica²³, los jueces cuentan con inmunidad respecto de los *actos que realicen en ejercicio de sus labores jurisdiccionales*, tanto en materia civil (daños) como en materia penal. Sin embargo, *en lo que respecta a delitos comunes, los magistrados no*

¹⁷ Ibid. Lopez Lone pár. 191, Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, supra, párr. 75, y *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*, supra, párr. 188. Ver también Principio 12 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas.

¹⁸ Ibid. Lopez Lone pár. 191, Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, supra, párr. 75, y *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*, supra, párr. 188. Ver también, Principios 2 y 4 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas.

¹⁹ Naciones Unidas, Asamblea General “Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho al Desarrollo, Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy”, A/HRC/11/41 (24 de marzo de 2009), párrafo 65.

²⁰ Naciones Unidas, Asamblea General “Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul”, A/HRC/26/32 (28 de abril de 2014), párrafo 84.

²¹ *Fingleton v The Queen* [2005] HCA 34; (2005) 216 ALR 474; (2005) 79 ALJR 1250; (2005) 153 A Crim R 503.

²² *Sirros v. Moore* [1975] QB 118; *Hinds v. Liverpool Country Court and others* [2008] EWHC 665.

²³ *Claassen v Minister of Justice and Constitutional Development and Another* (A238/09) [2009] ZAWCHC 190; 2010 (2) SACR 451 (WCC); 2010 (6) SA 399 (WCC) ; [2010] 4 All SA 197 (WCC) (8 December 2009); *Telematrix (Pty) Ltd v Advertising Standards Authority SA* (459/2004) [2005] ZASCA 73; [2006] 1 All SA 6 (SCA) (9 September 2005).

gozan de dicha inmunidad y pueden ser penalmente procesados por los mismos. Por otra parte, en Estados Unidos sólo se otorga inmunidad funcional en materia civil y no en materia penal²⁴. Incluso, en Francia, Canadá y España no existe ningún tipo de inmunidad para los jueces por lo que les aplican las reglas comunes²⁵.

Además, afirmar que la independencia judicial de magistrados y consejeros de Yucatán se ve afectada por la acotación de la declaratoria de procedencia, equivaldría a sostener que el Poder Judicial de la Federación no tiene garantizada su independencia, pues el artículo 111 constitucional únicamente prevé dicha figura para las Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las Consejeras y Consejeros de la Judicatura Federal, y las Magistradas y Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral²⁶.

Tal afirmación resulta inadmisibile, pues no existe la menor duda de que los juzgadores y juzgadas federales ejercen sus funciones de forma libre, autónoma e independiente, al abrigo de las garantías del sistema penal que protegen a todos los ciudadanos. El hecho de que dichos juzgadores no estén sujetos a una declaratoria de procedencia nunca ha dado lugar a que se cuestione la independencia judicial con que ejercen su autoridad.

En conclusión, *la declaratoria de procedencia no es una exigencia para la independencia judicial, ya que las garantías del sistema penal protegen a los magistrados y consejeros de acusaciones y condenas arbitrarias lo cual los protege suficientemente de presiones externas.*

C. La medida no viola el principio de no regresividad

Por otro lado, tampoco consideramos que la acotación o restricción de la declaratoria de procedencia en el Estado de Yucatán sea contraria al principio de no regresividad.

Como sostuvo la Primera Sala en el *amparo en revisión* 566/2015 el mandato de no regresividad supone que una vez alcanzado un determinado nivel de satisfacción de los derechos “el Estado está obligado a *no dar marcha atrás*, de modo que las prestaciones concretas otorgadas en un momento determinado constituyen el nuevo estándar mínimo a partir del cual debe seguirse avanzando hacia la satisfacción plena de tales derechos”²⁷. En consecuencia, para que una medida sea regresiva se requiere haber *dado marcha atrás* en el alcance de protección de un *derecho humano*. Esto significa que las regresiones en otros principios o materias no son constitucionalmente problemáticas.

Ahora bien, es discutible que la independencia judicial sea un derecho fundamental. Como mencionamos, se trata de una garantía institucional que asegura la imparcialidad y la división de poderes, pero no es claro que se trate de un *derecho*. No tenemos la menor duda respecto a la importancia de la independencia judicial; se trata de un principio fundamental para la democracia y el estado de derecho. El problema es si este principio puede ser caracterizado como un derecho fundamental. No todos los principios importantes y que tienen fuerza constitucional son derechos humanos.

No obstante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que las garantías de independencia judicial se traducen en derechos subjetivos para los jueces²⁸. Por lo que de ahí podría desprenderse que los jueces tienen un derecho fundamental a las garantías de su independencia. Con todo, en este momento no es necesario que tomemos postura sobre este debate. En nuestra opinión, aun asumiendo que se trata de un derecho fundamental, *la medida que se estudia no viola el principio de no regresividad*.

²⁴ Mireles v Waco; Imbler v Pachtman

²⁵ Canivet Guy, Joly-Hurard Julie. *La responsabilité des juges, ici et ailleurs*. In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 58 N°4, 2006. pp. 1060.

²⁶ **Artículo 111.-** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado. [...].

²⁷ Amparo en revisión 566/2015, resuelta el quince de febrero de dos mil diecisiete, aprobada por mayoría de tres votos, pagina 33.

²⁸ Corte IDH, Caso Lopez Lone Vs. Honduras. *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas* Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 317, párr. 192.

En efecto, tal como argumentó la Primera Sala en la *amparo en revisión 566/2015*, para determinar si una medida viola el mandato de no regresividad debe evaluarse: 1) si la medida impugnada es *regresiva* a la luz de un derecho fundamental²⁹; y 2) En caso de que se estime que la medida es regresiva, debe determinarse si dicha regresión está *justificada* a la luz de un *test de proporcionalidad*³⁰.

En el caso, la acotación de la declaratoria de procedencia implica una menor protección para los magistrados y consejeros, por lo que se puede tener por satisfecho el primer requisito. No obstante, la misma *está justificada*, ya que supera el test de proporcionalidad. El nivel de disminución en la garantía de los magistrados y consejeros es proporcional al nivel de satisfacción de evitar la impunidad *al evitar someter a los magistrados y consejeros a un proceso penal esté sujetos a criterios políticos*. Así, el test de proporcionalidad se aplicaría en los siguientes términos:

- 1) **Fin constitucionalmente válido:** Tal como se argumentó en el proceso legislativo, la finalidad de la reforma fue evitar la impunidad, reducir la percepción de corrupción y garantizar la igualdad entre servidores públicos y los ciudadanos. Finalidad que tiene sustento constitucional en los artículos 1º, 21 y 109, fracción II constitucionales.
- 2) **Idoneidad:** La medida es idónea, ya que *reducir* las protecciones procesales a casos más específicos tiende a evitar que los funcionarios judiciales puedan ser protegidos por grupos políticos en casos no relacionados con sus funciones y que, en consecuencia se dilate su juicio. Con lo cual, además, existe el riesgo de que se pierdan pruebas y se imposibilite la acusación.
- 3) **Necesidad:** No se advierte que exista una alternativa menos restrictiva pero igualmente idónea. Un fuero o inmunidad más *general*, como el que existía antes de la reforma, implicaría un *mayor riesgo de impunidad*.
- 4) **Proporcionalidad en sentido estricto:** Finalmente, la medida también es proporcional en sentido estricto. Las garantías del proceso penal hacen que la afectación a la independencia judicial sea muy leve. En cambio, con la *restricción o acotación* de la declaratoria de procedencia a casos específicos, relacionados exclusivamente con el ejercicio de sus funciones, se logra una mayor responsabilidad penal de los funcionarios judiciales que cometan delitos.

Por todo lo anterior es que consideramos que la acotación o restricción de la figura de la declaratoria de procedencia respecto de magistrados y consejeros locales a ciertos casos específicos en el Estado de Yucatán no resultaba inconstitucional y, por tanto, debió reconocerse la validez de los preceptos impugnados.

Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto de minoría formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa y por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veinticinco de agosto de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 207/2017, promovida por el Poder Judicial del Estado de Yucatán. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

²⁹ Para ello, en el amparo en revisión 566/2015 se distinguió entre dos tipos de regresividad: la de *resultados* y la *normativa*. La regresividad de resultados existe cuando los resultados de una política pública empeoran la satisfacción de un derecho social. En cambio, en el segundo caso existirá regresividad cuando una norma posterior suprima, limite o restrinja los derechos o beneficios que se habían otorgado anteriormente al amparo del derecho social.

³⁰ Lo que significa que la misma debe perseguir un *fin constitucionalmente válido*, además de *idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto*.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 207/2017

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el veinticinco de agosto de dos mil veinte, resolvió declarar procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional 207/2017, promovida por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán en contra del Decreto número 491/2017 por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Yucatán en materia de fuero y reconocimiento de los derechos a la identidad, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de ese Estado de diecinueve de junio de dos mil diecisiete (en específico se impugnaron los artículos 97, último párrafo, 100, párrafos primero y segundo, de la Constitución local, así como el segundo transitorio del decreto, en los que se limitó la figura llamada "*declaración de procedencia*" respecto de los Magistrados y Consejeros de la Judicatura del Poder Judicial de ese Estado, a los delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien).

En la sesión respectiva, la mayoría de quienes integramos el Pleno votamos por declarar la invalidez de los artículos 97, párrafo último, en su porción normativa "*únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán*", y 100, párrafo primero, en su porción normativa "*únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo*".

Mientras que la totalidad de las Ministras y los Ministros votamos por la validez del artículo 100, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, reformados mediante el Decreto 491/2017, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, así como del artículo transitorio segundo del referido decreto.

La declaratoria de invalidez –que es la parte que motiva el presente voto concurrente– atendió a que los artículos impugnados resultan violatorios de los principios de división de poderes y de independencia judicial, pues dan lugar a una invasión competencial del Poder Judicial de la Entidad, al limitar la declaración de procedencia para magistrados y consejeros de la judicatura, sólo por lo que toca a delitos contra la administración de justicia.

Por lo que, si bien existe libertad de configuración legislativa para los Estados en este tema, lo cierto es que las Entidades Federativas también tienen el deber de garantizar los principios de división de poderes y de independencia judicial, y dentro de ésta, la garantía judicial específica de estabilidad.

Y en el caso, se vulneran dichos principios al sujetar indebidamente la declaración de procedencia a las conductas enumeradas en los artículos 267 y 268 del Código Penal de la Entidad, asumiendo que son los únicos respecto de los cuales podrían verse involucrados los Magistrados y Consejeros de la judicatura, ya que no se advierte elemento alguno que justifique la medida en el procedimiento legislativo que antecedió al Decreto reclamado.

Además, de la lectura al procedimiento legislativo no se advierte motivación alguna por la cual se haya decidido limitar la declaración de procedencia sólo a dos conductas delictivas.

Así, la sentencia destaca que lo sustentado por este Tribunal Constitucional en relación con la declaración de procedencia no significa que ésta sea un instrumento de impunidad, pues mediante dicho mecanismo se garantiza la independencia, autonomía y funcionamiento a los puestos de elección popular y a los nombramientos efectuados por otros órganos que desarrollan funciones esenciales. No es entonces una concesión del servidor público, pues sólo garantiza a quienes van a ejercer el cargo desde el momento en que se asuma y, una vez concluido, la protección desaparece.

Razones que sustentan el presente voto concurrente

Estando de acuerdo con la invalidez aprobada por la mayoría, respetuosamente considero conveniente aclarar que, desde mi perspectiva, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé una libertad de configuración absoluta para las Entidades Federativas en relación con la facultad para regular la figura relativa a la declaratoria de procedencia.

Sin embargo, en este caso en particular considero innecesario hacer mayor pronunciamiento al respecto, pues para declarar la invalidez de las normas impugnadas resultan suficientes todos los demás razonamientos expuestos en la sentencia, que apuntan a que no se puede eliminar la figura de la *declaratoria de procedencia*.

respecto de los juzgadores, en atención a que estos cuentan con un sistema de garantías que los protegen de manera especial tanto a nivel constitucional como a nivel convencional (en el sistema interamericano).

Por otra parte, debo mencionar que la *declaratoria de procedencia* constituye una protección para los titulares de los Poderes Judiciales (Ministros de la Suprema Corte y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, así como Consejeros de las Judicaturas Federal y de las Entidades), pues lo que se trata de proteger con esa figura es el ejercicio regular de los Poderes, no así a los juzgadores que en lo individual realizan la función jurisdiccional.

Así se puede advertir del análisis histórico-evolutivo de la figura en cuestión dentro del derecho mexicano, empezando por la Constitución de 1824, en la que se facultó al Poder Legislativo para erigirse como acusador únicamente de altos funcionarios (entre los que se mencionan como representantes del Poder Judicial, a los “individuos de la Corte Suprema de Justicia”), respecto de los cuales se estableció la *declaración de procedencia* como paso previo al enjuiciamiento por los tribunales competentes.¹

Más adelante, las Bases de Organización Política de la Nación Mexicana de 1843 instituyeron la *declaración de procedencia* en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales, o contra todo el ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la marcial. Además, se estableció el fuero a favor de los funcionarios de alto rango y, en consecuencia, se exigió la *declaración de procedencia*, para proceder en contra de ellos.²

En este mismo contexto, la Constitución de 1857 incluyó a los diputados del Congreso de la Unión, los “individuos de la Suprema Corte de Justicia”, los secretarios de despacho, los Gobernadores de los Estados y al Presidente de la República.³

Mediante reforma constitucional de 1874, se reestructuró el Poder Legislativo de la Federación a fin de restablecer el sistema bicameral que rigió durante la vigencia de la Constitución de 1824.

Con motivo de esa reforma, se agregó al artículo 103 Constitucional que los senadores también eran responsables, junto con los diputados, los “individuos de la Suprema Corte de Justicia” y los secretarios de despacho, de los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran durante su encargo.

En la Constitución de 1917, se incluyó un Título Cuarto denominado “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”, en el que se indicó (artículo 108) que:

“Art. 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”.

¹ El artículo 38 de esa Constitución disponía que el Gran Jurado (Poder Legislativo Federal) podía conocer de las siguientes acusaciones:

1. Del presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo;
2. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma;
3. De los individuos de la corte suprema de justicia y de los secretarios de despacho, por cualquier delito cometidos durante el tiempo de sus empleos;
4. De los gobernadores de los estados, por infracciones de la Constitución federal, leyes de la unión, u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la unión, y también por la publicación de leyes o decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarios a la misma Constitución y leyes.

² El artículo 77 de las referidas bases establecía:

“Art. 77. Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de Gran Jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de departamento”.

³ En el artículo 103 de la Constitución de 1857 se indicaba:

“Artículo 103.- Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho, 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 encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común”.

Asimismo, en el artículo 109 se dispuso:

“Art. 109.- Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial”.

De lo anterior se advierte que nuevamente, en la referida Constitución de 1917 se estableció que sólo los altos dignatarios federales del Poder Legislativo y del Poder Judicial, así como los principales representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo Local, podían ser sometidos al procedimiento de *declaratoria de procedencia*.

Mediante reforma de 1982⁴, se propuso incluir en el texto constitucional la mención al juicio político, el cual procedía contra los llamados “delitos oficiales”⁵ cometidos por funcionarios públicos de alta jerarquía, cuando violaban los intereses públicos fundamentales o su buen despacho.

En este sentido, se distinguió entre las conductas que daban lugar al juicio político (responsabilidad política) y aquellas que daban lugar a responsabilidad penal y, en consecuencia, a la *declaratoria de procedencia*.

También se diferenció entre los sujetos por los que procedía el juicio político y aquéllos respecto de los cuales debía entablarse el procedimiento para emitir la *declaratoria de procedencia*.

Así, en el artículo 110 se estableció:

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 Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento 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 Directores Generales o 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 y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia 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 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”.

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el de 28 diciembre de 1982.

⁵ Se llamaba así a los delitos, faltas o infracciones relacionados con la función pública y cometidos durante el desempeño del cargo.

Por su parte, el artículo 111 quedó redactado de la siguiente manera:

“Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función, Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.”.

De lo anterior se puede advertir claramente que en materia de responsabilidad política, la Constitución incluyó como sujetos de este tipo de responsabilidad, en lo que atañe al Poder Judicial, no solo a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sino también a los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y Jueces del fuero común (del entonces Distrito Federal).

Mientras que en lo relativo a la responsabilidad penal y al *procedimiento de declaración de procedencia* se estableció que esta aplicaba, en lo atinente al Poder Judicial Federal, sólo para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en lo que respecta a los Poderes Judiciales locales, únicamente para los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.

Posteriormente, mediante reformas de 31 de diciembre de 1994 y 22 de agosto de 1996, se agregaron como sujetos destinatarios del artículo 111, en lo que respecta a la rama judicial –que es la que aquí interesa–, a los Consejeros de la Judicatura Federal y a los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a nivel federal (párrafo primero), y a los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, en el ámbito local (quinto párrafo).

Ello, en el entendido que todos ellos forman parte de los órganos cupulares o cabeza de los respectivos Poderes Judiciales (federal y locales), así como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por todo lo anterior, considero necesario aclarar en este voto, que de acuerdo con la Constitución Federal, la declaratoria de procedencia, a lo largo de su historia, sólo ha estado dirigida a los titulares de los órganos cúpula de los Poderes Judiciales mencionados, y en ese sentido, la protección que otorga la figura de la *declaratoria de procedencia* debe entenderse dirigida a proteger la autonomía e independencia de esos Poderes respecto de injerencias o presiones externas que pudieran sufrir por parte de agentes externos, a través de denuncias presentadas en contra de quienes ocupan los más altos cargos en los órganos cupulares respectivos.

En este sentido, la *declaratoria de procedencia* no puede verse ni entenderse como un medio de protección que otorgue impunidad a ciertas personas, pues esa no es la finalidad de dicha figura; lo que se busca con ella es desincentivar el uso excesivo o indiscriminado de las denuncias penales como un medio de presión para someter a los órganos cupulares de los Poderes Judiciales.

Al respecto cabe señalar que dichos órganos, al ser terminales, son quienes definen en última instancia todos los juicios promovidos por los ciudadanos o por otros poderes o entes del Estado, en contra de otras personas y/o entidades de gobierno; esto es, los Magistrados, Consejeros y Ministros a quienes se ha hecho referencia, por las funciones y responsabilidades con que cuentan, son quienes definen la situación jurídica que debe prevalecer en cada caso que se somete a su consideración, y en este sentido, sus resoluciones inciden directamente en la esfera de derechos y obligaciones de personas y entes de gobierno.

Y es precisamente ante tales responsabilidades que el Constituyente estableció un sistema de protección reforzado para que tales órganos no se vean sometidos ante las presiones que eventualmente pudieran resentir por parte de las partes en los juicios o de terceros con intereses vinculados a los asuntos que son del conocimiento de aquellos.

Por otra parte, coincido con los compañeros Ministros que consideraron que la *declaratoria de procedencia* no es la única protección o garantía judicial con que cuentan o pueden contar los juzgadores, pues en el resto del mundo existen diversas figuras jurídicas que, sin tener las características de la referida *declaratoria*, también funcionan como mecanismos de protección a la función jurisdiccional.

No obstante lo anterior, estimo que la referida *declaratoria de procedencia* también constituye una forma válida de proteger a los titulares de los Poderes Judiciales, ante posibles injerencias indebidas, ya sea por parte de las partes en los juicios o de otras autoridades, entes o personas que pudieran intentar, a través de presiones o acusaciones penales, afectar la independencia de los juzgadores.

En atención a ello, manifesté mi voto a favor de la propuesta sometida a nuestra consideración, aunque con las aclaraciones antes referidas, pues considero que la referida figura jurídica constituye un mecanismo de protección válido dentro del esquema o abanico de medidas tendentes a hacer efectivo el principio de independencia de los Poderes Judiciales, y por tanto, para eliminarla del marco jurídico, es necesario que exista la motivación adecuada, acompañada del establecimiento de las medidas que protejan a los mencionados servidores públicos de injerencias nocivas por parte de los sujetos que intervienen en los juicios, o incluso de terceros.

Atentamente

Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de veinticinco de agosto de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 207/2017, promovida por el Poder Judicial del Estado de Yucatán. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 207/2017, PROMOVIDA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE YUCATÁN

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintiocho de agosto de dos mil veinte**, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, donde se determinó por una parte **reconocer la validez del artículo 100, párrafo segundo**, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, reformado mediante el Decreto 491/2017, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, así como la del **artículo transitorio segundo** del referido decreto; y por otra parte, **se declaró la invalidez** de los artículos 97, párrafo último, en su porción normativa *“únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán”*, y 100, párrafo primero, en su porción normativa *“únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo”*, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, reformados mediante el Decreto 491/2017, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil diecisiete.

Al respecto, en principio debo señalar que respecto del **artículo 100, párrafo segundo**, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, reformado mediante el Decreto 491/2017, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, así como del **artículo transitorio segundo** del referido decreto, debió **sobreseerse por falta de conceptos de invalidez**, conforme a la tesis P. VI/2011, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO”**¹.

Ello debido a que de los conceptos de invalidez que vierte el Poder actor, se advierte que sólo se impugna el hecho de que la declaratoria de procedencia tratándose de Magistrados y Consejeros de la Judicatura del Poder Judicial local, únicamente se considere respecto de *la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán*. Sin que se impugne lo establecido en el segundo párrafo del artículo 100, de la Constitución reclamada, que ordena **“que los funcionarios que fueran objeto de proceso penal, permanecerán en su encargo hasta en tanto se dicte sentencia condenatoria definitiva”**; así como tampoco el segundo transitorio del Decreto reclamado que señala que **“el Congreso del Estado de Yucatán deberá expedir las modificaciones necesarias a la legislación secundaria, para armonizarla a las disposiciones del Decreto, en un plazo de ciento ochenta días naturales contado a partir de su entrada en vigor”**, pues dicho transitorio se refiere a los distintos supuestos normativos impugnados y no exclusivamente al supuesto normativo impugnado.

Por estas razones, es que voté por el sobreseimiento respecto de los artículos referidos.

Por otra parte, en el considerando octavo, relativo a los “Efectos”, se precisó que se declaraba la invalidez de los artículos 97, último párrafo en la porción normativa que establece: *“...únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las*

¹ “Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada Ley Reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error”. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, Agosto de 2011, página: 888)

Controversia constitucional 133/2008. Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos. 25 de enero de 2011. Mayoría de seis votos. Disidentes: Luis María Aguilar Morales, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Verónica Nava Ramírez.

resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán.”; y del 100, primer párrafo, que prevé: “...únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo”, de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

Como se advierte, se declaró la invalidez de los artículos 97, último párrafo y 100, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, **en la hipótesis que prevé que para proceder penalmente en contra de los Magistrados y Consejeros de la Judicatura**, la declaración de procedencia que emite el Congreso del Estado procederá únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán.

Cabe aclarar que la declaratoria de invalidez no incluyó **el segundo párrafo del artículo 100** de la Constitución reclamada, pues a decir de la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, lo que ordena es que los funcionarios que fueran objeto de proceso penal, permanecerán en su encargo hasta en tanto se dicte sentencia condenatoria definitiva, pero que esa hipótesis no es la que resulta violatoria de los principios que defiende el promovente de la controversia; sobre todo si se toma en cuenta que de la lectura de la demanda no se aprecia argumento alguno en contra de ese supuesto normativo; y sí en cambio, por lo que hace a la limitación de la declaración de procedencia únicamente por la comisión de delitos contra la administración de justicia. Asimismo, se señaló que tampoco involucra al **segundo transitorio** del Decreto reclamado que ordena que “el Congreso del Estado de Yucatán deberá expedir las modificaciones necesarias a la legislación secundaria, para armonizarla a las disposiciones del Decreto, en un plazo de ciento ochenta días naturales contado a partir de su entrada en vigor”; ya que en todo caso, al legislar el Congreso de Yucatán no deberá introducir el supuesto normativo declarado inconstitucional.

Expuesto lo anterior, debo precisar que si bien comparto el efecto dado a la sentencia, conforme a los precedentes (controversia constitucional 99/2016² y 165/2018³, en las que se determinó la reviviscencia de las normas, sólo en lo que respecta al Poder Judicial del Estado), lo cierto es que considero que **la reviviscencia de las normas debió ser general**.

Lo anterior, en virtud de que, si se determina la reviviscencia de una norma, debe revivirse tal como fue creada, de otra manera se revive una norma con contenido diferente al de su creación y, por ello, respetando una norma que no fue impugnada, debía evitarse tomar una decisión selectiva que privilegia a uno de los Poderes, cuando —reitero— no se ha analizado la constitucionalidad de esa norma anterior.

Por las razones expresadas, respetuosamente me aparto de las consideraciones que han quedado precisadas en el presente voto.

Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de veinticinco de agosto de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 207/2017, promovida por el Poder Judicial del Estado de Yucatán. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

² Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve.

³ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de junio de dos mil veinte.