



CRÓNICA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 165/2018

MINISTRO PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ

TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

"ANÁLISIS DE LA ELIMINACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA POR DELITOS DEL FUERO COMÚN RESPECTO DE LOS MAGISTRADOS Y CONSEJEROS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN"

El 7 de septiembre de 2018 el Poder Judicial del Estado de Michoacán, por medio de su Presidente, presentó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra del Decreto número 425, publicado en el *Periódico Oficial* de dicha entidad federativa el 24 de julio de 2018, por el cual se reformaron los artículos 27; 44, fracción XXVI, segundo párrafo; 106, primer párrafo; 107 y 110, segundo párrafo; se adicionó el primer párrafo al artículo 108; y, se derogaron el primer párrafo de la fracción XXVI, del artículo 44, y el segundo párrafo del artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo¹ (en adelante "Constitución de Michoacán").

¹ DECRETO NÚMERO 425, PUBLICADO EN EL *PERIÓDICO OFICIAL* DEL ESTADO DE MICHOACÁN EL 24 DE JULIO DE 2018, POR EL CUAL SE REFORMARON LOS ARTÍCULOS 27; 44, FRACCIÓN XXVI, SEGUNDO PÁRRAFO; 106, PRIMER PÁRRAFO; 107, Y 110, SEGUNDO PÁRRAFO; SE ADICIONÓ EL PRIMER PÁRRAFO AL ARTÍCULO 108; Y, SE DEROGARON EL PRIMER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN XXVI, DEL ARTÍCULO 44, Y EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 106 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN.

TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA

Artículo 27. Los diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo, y no podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente del Congreso velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros del mismo y por la inviolabilidad del recinto en donde se reúnan a sesionar."

"**Artículo 44.** Son facultades del Congreso:

[...]

XXVI. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 106 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos y erigirse en Jurado de Sentencia, para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 108 de esta Constitución.

Artículo 106. Para proceder penalmente por la comisión de delitos del orden común, contra el Gobernador, el Secretario de Gobierno, el Procurador General de Justicia, los Diputados al Congreso, los Magistrados, los Consejeros Electorales y del Poder Judicial, así como el Auditor Superior; el Congreso del Estado erigido en Jurado de Sentencia, declarará por los dos tercios de los votos de sus miembros presentes cuando se trate del Gobernador, y por mayoría absoluta, cuando se trate de otros funcionarios, si procede o no la formación de causa. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior, salvo que aparezcan nuevos datos y elementos, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución del Congreso no prejuzga absolutamente sobre los

fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, el servidor público podrá ser separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Cuando se trate del Gobernador, sólo habrá lugar a que el Congreso lo juzgue como si se tratara de un delito realizado dentro de su función o que con motivo de ella viole la ley que señala las atribuciones inherentes al cargo que desempeña. La declaración de haber lugar a formación de causa contra un funcionario de elección popular, procede desde el día en que inicie su encargo, hasta el momento en que concluya por cualquier motivo su mandato. [...]

Artículo 107. En los casos previstos por los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la resolución o declaración emitida por el Senado de la República, deberá conocerse por el Congreso, para que éste proceda en la primera sesión que se celebre después de recibida, conforme a las disposiciones de la Constitución Federal, de la Constitución Estatal y las leyes correspondientes.

Artículo 108. Podrán ser sujetos de juicio político, el Gobernador, los Diputados al Congreso, el Auditor Superior, los Magistrados, los Consejeros del Poder Judicial, los Jueces de Primera Instancia, Jueces Menores, los titulares de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales de la administración pública estatal, y los integrantes o titulares de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, asimismo los integrantes y funcionarios de los ayuntamientos que señala la Ley Orgánica Municipal, sea cual fuere el origen de su encargo, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho públicos [sic] o cuando interfieran indebidamente a favor de partido político o candidato durante los procesos electorales. No procede juicio político por mera expresión de ideas.

Artículo 110. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 106 de esta Constitución.

TEXTO RESULTANTE EN VIRTUD DEL DECRETO IMPUGNADO

Artículo 27. Los diputados no podrán ser reconvenidos ni serán sujetos de responsabilidad por las opiniones, propuestas legislativas o votos que emitan en el ejercicio de su encargo.

El Presidente del Congreso velará por la inviolabilidad del recinto en donde se reúnan a sesionar. Toda fuerza pública está impedida de tener acceso al Recinto Legislativo, salvo con permiso del Presidente del Congreso, bajo cuyo mando quedará la seguridad del mismo.

Artículo 44. Son facultades del Congreso:

[...]

XXVI. (DEROGADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 24 DE JULIO DE 2018)

(REFORMADO [N. DE E. REPUBLICADO], P.O. 24 DE JULIO DE 2018)

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos y erigirse en Jurado de Sentencia, para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 108 de esta Constitución.

Artículo 106. En el Estado de Michoacán, no se requerirá declaratoria de procedencia para el inicio de proceso penal contra funcionarios y servidores públicos, para lo cual se estará a lo establecido por las leyes penales correspondientes.

(DEROGADO SEGUNDO PÁRRAFO, P.O. 24 DE JULIO DE 2018)

[...]

Artículo 107. En los casos previstos por los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la resolución o declaración emitidas por el Congreso de la Unión, deberá conocerse por el Congreso, para que éste proceda en la primera sesión que se celebre después de recibida, conforme a las disposiciones de la Constitución Federal, de la Constitución Estatal y las leyes correspondientes, considerándose un procedimiento autónomo a la declaración de procedencia antes prevista en esta Constitución.

Artículo 108. El juicio político es el procedimiento para fincar responsabilidad política a un servidor público. Implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por el Congreso del Estado y sus sanciones serán de carácter eminentemente político y administrativo.

Podrán ser sujetos de juicio político, el Gobernador, los Diputados al Congreso, el Auditor Superior, los Magistrados, los Consejeros del Poder Judicial, los Jueces de Primera Instancia, Jueces Menores, los titulares de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales de la administración pública estatal, y los integrantes o titulares de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, asimismo los integrantes y funcionarios de los ayuntamientos que señala la Ley Orgánica Municipal, sea cual fuere el origen de su encargo, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho públicos (sic) o cuando interfieran indebidamente a favor de partido político o candidato durante los procesos electorales. No procede juicio político por mera expresión de ideas.

Artículo 110. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años.

Lo anterior, toda vez que el referido Decreto, en esencia, eliminó del orden jurídico del Estado de Michoacán la figura de declaración de procedencia, la cual constituía un requisito para poder iniciar un proceso penal en contra de determinados servidores públicos por la comisión de delitos del fuero común.

Conceptos de invalidez

El Poder Judicial promovente argumentó, en términos generales, que, con la supresión de la declaración de procedencia en el Estado, en lo que respecta a los magistrados y consejeros del Poder Judicial local, se invadió su esfera competencial, toda vez que se afectó su independencia judicial y, en consecuencia, el principio de división de poderes previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales.

Indicó que la independencia judicial es un derecho humano que no puede ser restringido ni suspendido más que por disposición expresa de la Constitución Federal, de manera que el Poder Legislativo Local carece de facultades para restringir ese derecho, y en el caso, la eliminación de la declaración de procedencia por delitos del fuero común representa una restricción en ese sentido.

Adujo que con las normas impugnadas se creó una situación de desigualdad y falta de equidad entre los funcionarios públicos de Michoacán, porque mientras los magistrados y consejeros del Poder Judicial se vieron privados del fuero respecto de delitos del orden común, el Poder Legislativo mantuvo en el artículo 27 de la Constitución local "una especie de fuero constitucional" para sus miembros.

Planteó que la declaración de procedencia no es una figura que fomente la impunidad y su eliminación afectaría la celeridad en la administración de justicia, pues permitiría que los magistrados interrumpieran sus funciones para llevar a cabo las diligencias procesales que requieren ser atendidas cuando se enfrenta un proceso penal.

Refirió que el artículo 111, quinto párrafo, de la Constitución Federal plantea una restricción expresa a la libertad configurativa de los Estados y, en ese sentido, el mandato constitucional de que las Legislaturas Locales "procedan como corresponda", cuando la Cámara de Diputados haya declarado la procedencia de una acción penal por un delito federal en contra de un funcionario público local, debe interpretarse como una exigencia constitucional de que se prevea la declaración de procedencia a nivel local, pues de otro modo, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sería quien determine directamente y sin la intervención de las legislaturas locales, cuándo se debe proceder penalmente contra un funcionario local por delitos federales; de ahí que los Poderes demandados no cuenten con facultades para eliminar la declaración de procedencia en el nivel local, al no ser ello parte de la libertad configurativa del Estado de Michoacán.

Sostuvo que, para garantizar la independencia judicial, los jueces tienen que gozar de inamovilidad, la cual se traduce en un derecho a la permanencia en su encargo y una garantía reforzada de estabilidad, e implica que los jueces y magistrados sólo pueden ser separados de su encargo por dos razones: (a) cuando se cumplen las condiciones establecidas en la Constitución para tal efecto, como puede ser el plazo establecido, la condición de nombramiento o la llegada a la edad de jubilación forzada, o (b) por causas relacionadas con la idoneidad para el ejercicio del cargo. Por lo anterior, señaló que las normas impugnadas son violatorias del principio de inamovilidad, pues permiten la injerencia de otros poderes en el proceso de separación de los magistrados.

Una vez formado y registrado el expediente respectivo, se designó como instructora del procedimiento a la señora **Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos**, quien, entre otros aspectos, admitió a trámite la demanda y ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Michoacán, para que dieran contestación a la misma.

El Poder Legislativo expresó que no era procedente la controversia constitucional y sostuvo la constitucionalidad de la eliminación de la declaración de procedencia, al considerar que la misma es un privilegio que propicia impunidad; ello, aunado a que la supresión de esa figura no compromete la independencia de los juzgadores.

Por su parte, el Poder Ejecutivo señaló que el proceso de reformas se siguió conforme a las formalidades aplicables y que dicho Poder sólo intervino en la promulgación de las normas. Sostuvo que es erróneo considerar que los magistrados se encuentran presionados en el ejercicio de sus funciones, ya que esta presión no tiene por qué darse si cada Poder actúa de manera acorde con sus funciones.

Una vez contestada la demanda por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad, así como seguido el procedimiento correspondiente, finalmente el asunto se turnó al señor **Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, quien sometió al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de resolución, el cual se discutió y resolvió en sesión del 23 de junio de 2020.

Discusión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El señor Ministro Presidente sometió a consideración los apartados del proyecto relativos a los antecedentes y trámite del asunto, a la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del mismo, a la precisión de la *litis*, a la oportunidad de la presentación de la demanda, a la legitimación activa del Magistrado Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán para promover la controversia constitucional y a la legitimación pasiva de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Michoacán.

Sobre este último punto, en el proyecto se propuso reconocer legitimación pasiva a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Michoacán, en su carácter de autoridades emisora y promulgadora del ordenamiento impugnado. También se propuso tener por no presentada la contestación de demanda del Poder Ejecutivo local, al advertirse que dicho Poder no fue representado por el funcionario jurídicamente facultado para ello (debió ser representado por el Consejero Jurídico y no por la Subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparos de la Consejería Jurídica).

Dichos apartados se aprobaron por unanimidad de votos.

Tema 1. Análisis de las causas de improcedencia

El señor **Ministro Ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena** presentó el apartado relativo a las causas de improcedencia.

Al respecto, se desestimaron las causas de improcedencia invocadas por el Poder Legislativo demandado consistentes en: a) que la controversia constitucional no procede contra normas generales; b) que el Poder Judicial local no precisó la esfera competencial que estimó afectada; y c) que la controversia constitucional resulta violatoria de los artículos 10 y 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, relativos a las partes y su representación.

Por otra parte, se sobreseyó de oficio respecto de los artículos 44, fracción XXVI, segundo párrafo; y 108, primer párrafo, de la Constitución de Michoacán que regulan el juicio político, al no haberse expresado conceptos de invalidez en su contra y no advertirse de la demanda causa de pedir sobre su contenido, que permitiera suplir la deficiencia de la queja.

Por lo que hizo a la causa de improcedencia hecha valer referente a la facultad soberana del Congreso de Michoacán para reformar la Constitución local, se indicó que sería materia del estudio de fondo.

El señor **Ministro Luis María Aguilar Morales** estuvo de acuerdo con la propuesta, con excepción de lo relativo al estudio oficioso. Esto último, al considerar, entre otros aspectos, que, bajo la figura de causa de pedir, el Poder Judicial de Michoacán se inconformó de manera general con la reforma plasmada en el Decreto impugnado, bajo una línea argumentativa general de una violación a los principios de división de poderes y de independencia judicial; de tal suerte que en el fondo del asunto debía hacerse el estudio de constitucionalidad de tales preceptos.

La señora **Ministra Norma Lucía Piña Hernández** se posicionó en favor de la propuesta, pero se apartó de las razones para desestimar una de las causas de improcedencia.

Enseguida, se sometió a votación este apartado, que fue aprobado, en su primera sección, por unanimidad de once votos (con la salvedad expresada por la señora Ministra Piña Hernández); y, en su segunda sección, por mayoría de diez votos (con voto en contra del señor Ministro Aguilar Morales).

Tema 2. Análisis del fondo del asunto

El señor **Ministro Ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena** hizo la presentación del primer apartado del estudio de fondo, relativo a la constitucionalidad de las modificaciones a los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo; 106; y 110, segundo párrafo, de la Constitución de Michoacán.

Explicó que tales preceptos, antes de ser reformados, establecían que, para proceder penalmente en contra de los magistrados y consejeros de la judicatura de Michoacán, era necesario que un órgano ajeno a la investigación y al proceso penal se pronunciara previamente, en el entendido de que la declaración de procedencia era una de las garantías de inamovilidad judicial de los magistrados y consejeros locales.

En esa tesitura, concluyó que las normas impugnadas, al suprimir de manera absoluta la declaración de procedencia, constituyen una invasión a la esfera competencial del Poder Judicial de Michoacán, que atenta contra los principios de independencia judicial y división de poderes. Lo anterior, ya que no se tuvo el cuidado suficiente para crear las condiciones necesarias que protegieran la independencia judicial, al no haberse motivado adecuadamente la eliminación de dicha figura y no establecerse un régimen de transición que previera la situación específica de los magistrados y consejeros que ya contaban con esa prerrogativa.

Ello, aunado a que tampoco se crearon normas que especificaran, al menos de manera suficiente, las consecuencias de iniciar un proceso penal en contra de un magistrado o consejero, a fin de fortalecer el resto de las garantías de independencia judicial.

La primera en pronunciarse en relación con la propuesta fue la señora **Ministra Yasmín Esquivel Mossa**, quien luego de recordar que previamente se desechó un proyecto en el que propuso reconocer la validez de la eliminación de la declaración de procedencia en el Estado, se posicionó en contra del proyecto.

La señora Ministra Esquivel Mossa estimó que las normas reclamadas no invaden la esfera de competencia del Poder Judicial de Michoacán, toda vez que la inmunidad procesal de la que gozan los magistrados y consejeros es disponible para las entidades federativas, al no existir disposición constitucional que obligue a preverla o a prohibirla.

Además, afirmó que las legislaturas locales pueden eliminar válidamente la figura del fuero en sus Constituciones, a fin de que cualquier magistrado o consejero pueda ser juzgado penalmente como cualquier otro ciudadano, sin que ello implique una afectación a la independencia judicial. Agregó que, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución General, los magistrados locales cuentan con diversas garantías constitucionales y jurisdiccionales, como el que se establezca un periodo razonable en el ejercicio del cargo, la posibilidad de ser reelegidos, la inamovilidad, la remuneración adecuada e irrenunciable, y, en algunos supuestos, la posibilidad de acceder a un haber de retiro.

Asimismo, la Ministra Esquivel Mossa precisó que no es dable sostener que, ante la falta de la declaración de improcedencia, se ocasiona una intromisión al Poder Judicial Estatal por parte del Ejecutivo, ya que el ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público del Estado, el cual depende de un órgano autónomo a cargo de un Fiscal General.

Finalmente, recalcó que las entidades federativas, de acuerdo con su realidad social, pueden tomar en consideración o no lo expresado por el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, en su documento A/HRC/11/41, en el sentido de que a los jueces debe concederse cierto grado de inmunidad penal para proteger su independencia judicial; lo anterior, ya que tal pronunciamiento no es una resolución vinculante, sino un criterio orientador.

El señor **Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá** anunció que votaría en favor de la propuesta de invalidez, en congruencia con el voto que emitió al resolverse la controversia constitucional 99/2016 (resuelta por el Pleno en sesión del 24 de septiembre de 2019), y porque el proyecto sigue la línea jurisprudencial interamericana respecto de la garantía de independencia judicial, en su vertiente de inamovilidad, que a su vez contempla las garantías relativas a la permanencia y estabilidad, a un proceso de ascenso adecuado y a no ser despedido de manera injustificada.

Por tanto, indicó que votaría a favor de la invalidez de los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo; 106; y 110, segundo párrafo, de la Constitución de Michoacán, pues en su opinión, la eliminación de la declaración de procedencia respecto de los magistrados y consejeros del Poder Judicial local es incompatible con las garantías judiciales que señaló.

Posteriormente, la señora **Ministra Norma Lucía Piña Hernández** manifestó que también votaría a favor del proyecto, ya que así lo hizo al resolverse la controversia constitucional 99/2016.

Explicó que la independencia judicial implica que los tribunales tomen sus decisiones únicamente con base en el derecho y sin que medie algún tipo de presión externa que los orille a apartarse del mismo o que pongan en duda la credibilidad de sus decisiones.

En ese sentido, señaló que, por disposición de los artículos 17 y 116, fracción III, constitucionales,² las entidades federativas están obligadas a generar las condiciones institucionales necesarias para

² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 17. [...]

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. [...]

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

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

[...]

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

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

garantizar la independencia de los tribunales, y que una de las medidas para garantizar esa independencia es precisamente la figura de la inmunidad procesal, tradicionalmente conocida como "fuero", cuya finalidad es proteger el normal desempeño de la función judicial, pues aísla de manera temporal a los titulares de la función judicial, de las presiones que, legítima o ilegítimamente, puedan provenir del aparato de justicia penal, hasta en tanto la Cámara respectiva del Congreso valore la oportunidad política de proceder en contra del funcionario respectivo.

Por lo anterior, afirmó que la inmunidad procesal no constituye un privilegio ni un derecho que procure la impunidad de los funcionarios, sino una medida que busca proteger la función que desempeñan, pues evita que ésta sea obstruida por la necesidad de atender, indefectiblemente, durante el ejercicio del cargo, acusaciones penales, o bien, que dichos funcionarios sean amedrentados por la amenaza de ser acusados penalmente.

La Ministra Piña Hernández refirió que los Estados deben incluir en sus leyes las garantías necesarias para preservar la independencia de los tribunales, e indicó que, en caso de que éstas ya estén incluidas, deben preservarlas por mandato de los referidos preceptos constitucionales, sin perjuicio de que puedan modificarlas en aras de hacerlas más efectivas. Asimismo, precisó que tal obligación puede encontrar una excepción cuando se trata de preservar otro valor constitucional que requiere una protección especialmente apremiante.

En lo que respecta a la Constitución de Michoacán, indicó que ésta reconocía la inmunidad procesal de ciertos integrantes del Poder Judicial local, como garantía institucional de su independencia, por lo que existía la obligación de preservarla. Puntualizó que, en el caso de ese ordenamiento local, no se actualizó la excepción aludida, pues la eliminación de la inmunidad procesal sólo obedeció a un supuesto reclamo social que, en su opinión, ha sido mal entendido.

Lo anterior, al considerar que la eliminación de la declaración de procedencia no satisface el reclamo de la sociedad relativo a aplicar la ley y no tolerar la impunidad, ya que, como lo indicó, dicha figura no busca garantizar la impunidad de quienes ostentan cargos públicos, sino proteger el ejercicio de las funciones fundamentales del Estado.

Por tales razones, concluyó, por un lado, que no existe razón constitucional alguna que se proteja mediante la eliminación de la inmunidad procesal, y, por otro lado, que su eliminación, en cambio, sí afecta significativamente la independencia de los tribunales, al exponerlos a presiones externas provenientes del sistema penal.

Enseguida, la señora **Ministra Ana Margarita Ríos Farjat** coincidió con el proyecto en cuanto a su sentido y consideraciones.

Así, expresó que la declaración de procedencia constituye una garantía de independencia judicial, en tanto asegura que los juzgadores puedan cumplir con el mandato de impartir justicia sin estar sujetos a algún sentimiento de vulnerabilidad, ante la posibilidad de verse arbitrariamente involucrados en un proceso.

Además, resaltó la importancia de la función de impartir justicia y reconoció que, en la mayoría de los casos, las decisiones que se toman generan el descontento de algunas de las partes; de ahí que la declaración de procedencia sea un mecanismo idóneo para proteger a la función judicial, mas no a los juzgadores en lo personal, de las consecuencias de tales descontentos.

[...] Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo [sic] el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.
Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

La Ministra Ríos Farjat señaló que los Estados cuentan con libertad configurativa para establecer el tipo y modalidad de las garantías para asegurar la independencia judicial, ya que el régimen federal establecido en el texto constitucional les otorga autonomía en lo que concierne a su régimen interior, y además porque la Constitución, si bien prevé la obligación de los Estados de garantizar la independencia, no establece directrices o limitación alguna que al respecto deban ser atendidas, por lo que las deja a su consideración.

No obstante, precisó que dicha libertad no es irrestricta, ya que las decisiones relativas al establecimiento de garantías de independencia judicial están sujetas a un ejercicio de razonabilidad, que conlleva la obligación de justificar las razones por las cuales alguna de esas garantías ya no es necesaria, o bien que puede sustituirse por otra medida.

En ese sentido, concluyó que el Congreso de Michoacán, al haber suprimido la declaración de procedencia sin justificar su decisión y sin establecer garantías que subsanen la falta de dicha figura, vulneró la independencia judicial.

Por su parte, el señor **Ministro Luis María Aguilar Morales** expresó su conformidad con el proyecto, pues consideró que cualquier norma que incida negativamente en las garantías de independencia judicial afecta el ámbito competencial del Poder Judicial.

Por ello, concordó con quienes señalaron que la declaración de procedencia no conlleva una inmunidad para el servidor público, sino que se trata de una garantía de la autonomía e independencia judicial que, a su vez, constituye un instrumento para hacer efectivo el derecho humano de acceso a la justicia.

En esa tesitura, expresó que cualquier disminución o afectación a dichas garantías genera una violación, por lo menos, al principio de no regresividad, y, por tanto, el legislador está obligado a conservar los elementos y previsiones existentes. Además, sostuvo que, en caso de alguna disminución a esas garantías, la misma debe estar plenamente justificada, lo cual no sucedió en el caso analizado.

Finalmente, compartió el proyecto en cuanto a que el legislador local no tiene absoluta libertad para organizar los poderes judiciales ni para modificar las garantías de independencia de los juzgadores.

Posteriormente intervino el señor **Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, quien expresó no estar de acuerdo con el proyecto.

Señaló que la inmunidad procesal, con independencia de que existan buenas razones para su subsistencia, no deja de ser un privilegio. Por ende, indicó que su eliminación para todos los servidores públicos del Estado no implica un ataque al Poder Judicial local, ya que no existe una razón para que los juzgadores se encontraran en una situación de privilegio, no sólo en relación con otros ciudadanos, sino también respecto de otros servidores públicos.

Además, sostuvo que para que la reforma impugnada sea inconstitucional, debe existir la obligación de los Estados de establecer la inmunidad procesal para los juzgadores. No obstante, resaltó que tal obligación no se establece en los preceptos citados, en el proyecto, ni en lo señalado por las señoras y los señores Ministros.

También refirió que la Corte Interamericana de Derechos Humanos no ha establecido que los jueces tienen que estar sujetos a una inmunidad procesal para ser juzgados, ya que lo único que ésta ha sostenido es que los jueces requieren ciertas garantías para proteger su independencia.

Adicionalmente, destacó que la mayoría de los regímenes constitucionales del mundo no establecen inmunidades procesales, sino protecciones a la función, es decir, cuidan que los jueces no sean sancionados penalmente por emitir sentencias o por su criterio judicial, pero no prevén que no puedan ser sometidos a un proceso sin una garantía de declaratoria de procedencia.

Con base en lo anterior, concluyó que la reforma impugnada no vulnera el principio de independencia judicial y tampoco es regresiva; y, por ende, anunció que votaría por la validez de la reforma y en contra del proyecto en el punto analizado.

A continuación, se sometió a votación el apartado analizado, el cual se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras **Ministras** y de los señores **Ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán**. La señora **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** y el señor **Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea** votaron en contra de la propuesta y anunciaron voto de minoría.

Posteriormente, el señor **Ministro Ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena** presentó el segundo apartado del estudio de fondo, relativo al artículo 107 de la Constitución de Michoacán, el cual dispone que el Congreso local procederá conforme a las disposiciones de la Constitución Federal, la Constitución local y las leyes correspondientes cuando el Congreso de la Unión declare procedente actuar penalmente por un delito del fuero federal en contra de los funcionarios públicos de Michoacán, enlistados en el quinto párrafo del artículo 111 de la Constitución General.³

El Ministro Ponente hizo notar que, con motivo de la reforma impugnada, lo único que se añadió es que el procedimiento a que se refiere dicho precepto se considerará autónomo a la declaración de procedencia antes prevista en la Constitución de Michoacán.

Por tanto, propuso reconocer la validez de ese precepto normativo, ya que el hecho de haber eliminado la declaración de procedencia no significa que también se haya eliminado la necesidad de que el Congreso local se pronuncie, en caso de que se quiera procesar penalmente a un funcionario local por un delito federal, en cuyo supuesto deberá procederse conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán.

El señor Ministro Presidente sometió a votación la propuesta anterior, que se aprobó por unanimidad de votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros.

Acto seguido, el señor **Ministro Ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena** hizo la presentación del tercer apartado del estudio de fondo, en el cual se propuso reconocer la validez del artículo 27 de la Constitución de Michoacán, que regula la figura de la inviolabilidad parlamentaria. Lo anterior, al resultar infundado el argumento planteado por el Poder Judicial de Michoacán, en el sentido de que dicho precepto establece una desigualdad entre los funcionarios públicos de la entidad, al mantener una especie de fuero constitucional para los legisladores.

Para evidenciar lo infundado del argumento, el Ministro Ponente explicó que la inviolabilidad parlamentaria no puede equipararse a la declaración de procedencia, pues esta última se establece

³CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 111. [...]

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. [...]

en favor de los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno, mientras que la primera sólo se prevé en favor de los legisladores. Aunado a lo anterior, expuso que ambas figuras se distinguen por su finalidad, pues la declaración de procedencia busca evitar represalias y acciones sin fundamento que interrumpen la función pública, en tanto que la inviolabilidad parlamentaria pretende proteger la libre discusión y decisión parlamentaria.

El señor Ministro Presidente sometió a votación esta propuesta, la cual se aprobó por unanimidad de votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros.

Una vez resuelto el apartado relativo al estudio de fondo, el señor **Ministro Ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena** presentó el apartado de efectos.

En dicho apartado se propuso: a) declarar la reviviscencia de los artículos 44, fracción XXVI, párrafo primero, y 110, párrafo segundo, de la Constitución de Michoacán previamente a la reforma impugnada; b) declarar la reviviscencia del artículo 106, primer párrafo, de la Constitución de Michoacán, pero únicamente en lo que respecta a los magistrados y consejeros del Poder Judicial del Estado, como se determinó en la controversia constitucional 99/2016, y c) establecer que la declaración de invalidez tendrá efectos generales y que éstos se surtirán a partir de la notificación de los puntos resolutive de la sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

La señora **Ministra Esquivel Mossa** expresó su desacuerdo con la reviviscencia propuesta, ya que únicamente sería para los magistrados y consejeros del Poder Judicial local, dejando fuera a los demás servidores públicos.

Por su parte, el señor **Ministro Alberto Pérez Dayán** cuestionó si debían darse efectos retroactivos a la declaración de invalidez, en virtud de que la declaración de procedencia sólo puede ser motivada por una causa penal, ello, en aras de proteger a quienes, en su caso, se hubieran visto afectados por las normas invalidadas.

La señora **Ministra Norma Lucía Piña Hernández** consultó si se declarararía la invalidez, por extensión, del artículo 107, en su porción normativa "considerándose un procedimiento autónomo a la declaración de procedencia antes prevista en esta Constitución". También consultó qué párrafos se revivirían y si ese efecto se ajustaría a la controversia constitucional 99/2016.

Al respecto, el señor **Ministro Ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena** aclaró que son autónomos los procesos, por lo que no había razón para extender la invalidez.

El señor **Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo** preguntó si sólo se proponía la reviviscencia del artículo 106, párrafo primero, en lo que respecta a los magistrados y consejeros del Poder Judicial, al ser este aspecto el debatido y votado en el precedente referido.

En relación con tal cuestionamiento, el señor **Ministro Ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena** contestó que ajustó el proyecto al precedente, para proponer únicamente la reviviscencia para los magistrados y los consejeros del Poder Judicial local.

Posteriormente, el señor **Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea** anunció que votaría en contra de la reviviscencia propuesta, por considerar que consolida un privilegio indebido a los jueces de ese Estado.

El señor **Ministro Alberto Pérez Dayán** cuestionó si iban a mantenerse los efectos de invalidez a partir de la notificación respectiva o si éstos, por ser materia penal, serían retroactivos. Al respecto, el señor **Ministro Ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena** aclaró que no se darían efectos retroactivos, ya que la norma impugnada no es penal, ni se estableció así en el precedente.

A continuación, el señor Ministro Presidente sometió a votación el apartado de efectos modificado, que se aprobó en sus términos por mayoría de siete votos de las señoras **Ministras** y de los señores **Ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Luis María Aguilar Morales, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán** (con adición de efectos retroactivos). El señor **Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo** también votó a favor del proyecto, con excepción de lo relativo a la reviviscencia, ya que para él ésta debió ser integral y no sólo en lo que respecta a magistrados y consejeros. La señora **Ministra Yasmín Esquivel Mossa**, así como los señores **Ministros José Fernando Franco González Salas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea** votaron en contra del proyecto.

Finalmente, se precisó que los puntos resolutive⁴ se ajustarían para agregar un nuevo punto en el que se refleje la declaración de reviviscencia.⁵

Las señoras Ministras y los señores Ministros estuvieron de acuerdo con los puntos resolutive⁴ ajustados y, en consecuencia, los aprobaron por unanimidad de votos.

De esa manera, el señor Ministro Presidente declaró resuelto el asunto.

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

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

⁴ PUNTOS RESOLUTIVOS

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

SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 44, fracción XXVI, párrafo segundo, y 108, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo [...].

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 27 y 107 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo [...].

CUARTO. Se declara la invalidez de la derogación de los artículos 44, fracción XXVI, párrafo primero, y 106, párrafo segundo, así como de la reforma de los artículos 106, párrafo primero, y 110, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo [...], la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutive⁴ al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo [...].

QUINTO. Se determina la reviviscencia del contenido total de los artículos 44, fracción XXVI, párrafo primero, 106, párrafo primero —únicamente en el ámbito regulativo de los magistrados y consejeros del Poder Judicial de Michoacán—, y 110, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, previo a su reforma y derogación [...].

SEXTO. Publíquese esta resolución en el *Diario Oficial de la Federación*, en el *Periódico Oficial* del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

⁵ VOTO CONCURRENTES Y VOTO DE MINORÍA

El señor **Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo** emitió voto concurrente, en el que expresó, en relación con el apartado de efectos, que la reviviscencia del primer párrafo del artículo 106 de la Constitución de Michoacán debió ser integral, y no solamente lo relacionado con los magistrados y consejeros del Poder Judicial de Michoacán. Ello, al considerar, en esencia, que cuando se determina la reviviscencia de una norma, debe revivirse tal como fue creada, pues de otra manera se revive una norma con contenido diferente al de su creación.

Por otra parte, la señora **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** y el señor **Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea** formularon voto de minoría, en el que señalaron que la declaratoria de procedencia no es una exigencia del principio de independencia judicial y que su derogación no viola el principio de no regresividad. Asimismo, reiteraron su desacuerdo respecto de la reviviscencia parcial del artículo 106, párrafo primero, de la Constitución de Michoacán, al estimar que esa determinación consolida un privilegio indebido para los magistrados y consejeros del Poder Judicial de dicha entidad federativa.