PERIÓDICO OFICIAL

DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Fundado en 1867

Las leyes y demás disposiciones son de observancia obligatoria por el solo hecho de publicarse en este periódico. Registrado como artículo de 2a. clase el 28 de noviembre de 1921.

Director: Lic. José Juárez Valdovinos

Juan José de Lejarza # 49, Col. Centro, C.P. 58000 **SÉPTIMA SECCIÓN** **Tels. y Fax: 3-12-32-28, 3-17-06-84**

TOMO CLXXVII	Morelia, Mich., Jueves 10 de Junio de 2021	NÚM. 91

Responsable de la Publicación
Secretaría de Gobierno

DIRECTORIO

Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo
Ing. Silvano Aureoles Conejo

Secretario de Gobierno
C. Armando Hurtado Arévalo

Director del Periódico Oficial
Lic. José Juárez Valdovinos

Aparece ordinariamente de lunes a viernes.

Tiraje: 50 ejemplares
Esta sección consta de 46 páginas

Precio por ejemplar:
$ 30.00 del día
$ 38.00 atrasado

Para consulta en Internet:
www.periodicooficial.michoacan.gob.mx
www.congresomich.gob.mx

Correo electrónico
periodicooficial@michoacan.gob.mx

CONTENIDO

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

Acción de Inconstitucionalidad 73/2018. Promueve Comisión Nacional de Derechos Humanos..... 1

Controversia Constitucional 165/2018. Actor Poder Judicial del Estado de Michoacán..... 10

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 73/2018.
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

MINISTRA PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA.
SECRETARIA ADJUNTA: MÓNICA JAIMES GAONA.

Vo. Bo.
MINISTRA

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

Cotejó.

RESULTANDO

PRIMERO. Presentación. Por escrito presentado el doce de septiembre de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 101, fracción VI, en la porción normativa que establece ***«...o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad...»***; de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán

de Ocampo, reformado mediante Decreto publicado el trece de agosto de dos mil dieciocho, en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

Señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas al Poder Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Michoacán de Ocampo.

SEGUNDO. Normas constitucionales y convencionales que se aduce violadas.

- Artículos 1o., 5o. y 35, fracción VI de la Constitución Federal.
- Artículos 1, 2, 8 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 2, 14.2, 25, inciso c), y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Artículos 2, 4 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.
- Artículos 6 y 7 del Protocolo de San Salvador.

TERCERO. Texto de la norma cuya invalidez se solicita es el siguiente:

> **«CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.**
>
> **(REFORMADO, P.O. 13 DE AGOSTO DE 2018)**
> **Artículo 101. Para ser Fiscal General del Estado se requiere:**
> **[...]**
> **VI. No haber sido sentenciado por delito doloso, inhabilitado o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad.»**

CUARTO. Concepto de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el artículo 101, fracción VI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en la porción normativa: ***«...o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad...»***, transgrede el derecho de igualdad y no discriminación, de ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, al trabajo, así como el principio de presunción de inocencia, al excluir de manera injustificada para aspirar al cargo de Fiscal General del Estado a aquellas personas sujetas a un procedimiento de responsabilidad, por las siguientes razones:

- La disposición impugnada excluye injustificadamente a aquellas personas interesadas en aspirar al cargo de Fiscal General del Estado de Michoacán de Ocampo que, por diversos motivos, puedan encontrarse sujetas a un procedimiento de responsabilidad, sin que ello implique que hayan sido responsables.
- Además, tal norma puede contener una distinción basada en una categoría sospechosa prohibida por la Constitución Federal, pues atenta contra la dignidad humana y tiene por objeto anular o menoscabar el derecho de las personas a ser nombradas para cualquier empleo o comisión del servicio público, como es, ser Fiscal General del Estado.
- La porción normativa impugnada no resiste el escrutinio estricto, pues si bien, podría alegarse que dicha exigencia atiende a que la persona que ocupe dicho cago debe revestir la mayor probidad posible y debe resultar de una reputación intachable, la formulación normativa no es la menos restrictiva para conseguir ese fin imperioso. Máxime cuando menoscaba el derecho de las personas a acceder a un cargo público por la simple razón de encontrarse sometido a un procedimiento de responsabilidad.
- Es decir, no se trata de personas que han sido declaradas responsables (en materia política, administrativa, penal o de cualquier otra índole) y que por lo tanto, su probidad o buena reputación podrían estar en duda, sino que se trata de personas que se encuentran sujetas a un procedimiento, mismo que no ha sido finalizado. En ese sentido la norma genera un espectro de discriminación que tiene como consecuencia una exclusión de las personas que se encuentran en tal condición y que por tanto, no podrán acceder al cargo de Fiscal General.
- Si bien el Congreso local cuenta con libertad configurativa para establecer requisitos para acceder al cargo de Fiscal General, su facultad se encuentra limitada por el principio de igualdad y no discriminación, mismo que aplica de manera transversal a los demás derechos humanos y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho, además de que se basa en una de las categorías sospechosas prohibidas, lo cual constituye una violación del derecho citado.
- Además, debe mencionarse que esta disposición puede dar pauta a casos en los que una persona sea denunciada con la finalidad de que sea sometida a procedimiento de responsabilidad y así hacer nugatorio su acceso al cargo público de que se trata; por lo que dicho requisito no obedece a una razón objetiva y se erige como una medida discriminatoria que atenta contra la presunción de inocencia de una persona que aún no ha sido declarada (penal, civil o administrativamente) responsable de forma definitiva, es decir, se establece la presunción de culpabilidad y sus efectos, como limitante al acceso

al cargo público aun y cuando en realidad se trata de una acusación no demostrada.

- Exigir un estatus libre de procesos de responsabilidad para acceder al cargo, trae como consecuencia la discriminación motivada por una condición imprevista o en su caso mal intencionada, cuyos efectos presumen la culpabilidad y limitan la pretensión de los aspirantes aun y cuando cumplan el resto del perfil requerido en el artículo 101 de la Constitución local. Además, la Norma Fundamental no prevé casos específicos en los que podrá exigirse la condición jurídica procesal de no estar sujeto a un procedimiento de responsabilidad para acceder al cargo y funciones homólogas al Fiscal General del Estado de Michoacán de Ocampo.

- La norma impugnada realiza una indebida equiparación de las personas declaradas culpables de la comisión de un delito culposo y los inhabilitados por resolución firme, respecto de las personas sujetas a proceso; no sólo conlleva la obstaculización del derecho de acceso al cargo público con base en una categoría sospechosa, como se adujo en líneas precedentes, sino que también resulta contraria al principio de presunción de inocencia, el cual se encuentra reconocido en el bloque de constitucionalidad que impera en los Estados Unidos Mexicanos.

- El principio de presunción de inocencia constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o partícipe no sólo en hechos de carácter delictivo, sino también conlleva que no se apliquen las consecuencias a los efectos jurídicos privativos vinculados a tales hechos en cualquier materia. Por tanto, el derecho de las personas a que se presuma su inocencia puede verse conculcado no sólo por jueces a cargo de un proceso, sino también por otras autoridades públicas o agentes del Estado.

- Por tanto, el derecho de las personas a que se presuma su inocencia puede verse conculcado no solo por jueces a cargo de un proceso, sino también por otras autoridades públicas o agentes del Estado.

- La porción normativa impugnada tiene como efecto denegar el acceso a un cargo público de un individuo por causas injustificadas y, por tanto, hace nugatorio el derecho al trabajo el cual debe ser garantizado en un marco de igualdad eliminando todos aquellos obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas acceder al servicio público con base en requisitos injustificados y en la condición jurídica de las personas.

QUINTO. Admisión. Mediante proveído de Presidencia de trece de septiembre de dos mil dieciocho, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad presentada y turnarlo a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para su trámite y la elaboración del proyecto correspondiente. El diecisiete siguiente se admitió a trámite el asunto, se ordenó requerir a las autoridades que emitieron las normas impugnadas, para que rindieran sus informes de ley, y se acordó dar vista a la Procuraduría General de la República (fojas 31-34 del expediente).

SEXTO. Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo. José Antonio Salas Valencia, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, rindió el informe correspondiente (fojas 62 a 86 del expediente) en el que, en esencia, adujo lo siguiente:

- Que son ciertos los actos que se le reclaman.

- Que los requisitos que establece el artículo 101, fracción VI, de la Constitución local tienen como finalidad que al cargo accedan servidores públicos con trayectoria y con una integridad probada, por lo que la porción normativa impugnada resulta constitucional.

- La reforma fortalece la procuración de justicia, pues su actual naturaleza autónoma permitirá la total conciliación con el espíritu de la reforma procesal penal que se encuentra en sus inicios, así como una vinculación con el nuevo sistema estatal.

- Los requisitos para ser Fiscal General del Estado se someterá a un verdadero ejercicio de control de pesos y contrapesos, pues así la persona que se encuentre al mando no solo deberá de ser capaz, sino que tendrá que ser autónoma en la toma de decisiones, por eso la participación tanto del Ejecutivo como del Legislativo resultan importantes, pues el nombramiento de su titular tendrá que ser a través de un procedimiento más abierto y transparente.

- La norma impugnada es constitucional pues su justificación no contiene presunción de inconstitucionalidad que la afecte ya que no contiene una distinción basada en la categoría sospechosa, cumpliéndose con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

- No menoscaba el derecho de las personas a acceder a un cargo público, sino que derivado de la importancia y las funciones inherentes a cargo del Fiscal General del Estado de Michoacán, se exige que la persona designada tenga alto grado de probidad y reputación intachable.

- La reforma consolida la función del Ministerio para dejar de ser percibido únicamente como un operador estrictamente jurídico y visualizarlo como un agente que cumple con una función social relevante, que es la de ejercer la acción penal en representación de la sociedad, brindar apoyo y asistencia a las víctimas de los delitos.

- Finalmente, no violenta el principio de presunción de inocencia, ni el derecho al trabajo.

SÉPTIMO. Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado Michoacán de Ocampo. Alejandra Zavala Aguilera, Subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, en su carácter de representante legal del Gobernador del Estado, rindió el informe correspondiente (fojas 108-125 del expediente), en el que en esencia esgrimió que la porción normativa impugnada es constitucional, puesto que las reformas impugnadas fueron debidamente analizadas y discutidas por las Comisiones del conocimiento.

Aunado a lo anterior, las reformas fueron realizadas con la finalidad de darle certeza a una función pública que requiere plena confianza social, pues éste será el representante de los ciudadanos, por lo que deben tener certidumbre en su honestidad y profesionalismo.

OCTAVO. Intervención del Procurador General de la República. Mediante oficio de veinticinco de octubre de dos mil dieciocho, Alberto Elías Beltrán compareció en su carácter de Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, en ausencia del Procurador General de la República (por haber renunciado previamente) y emitió la opinión que obra agregada al expediente, en la que considera que la acción de inconstitucionalidad promovida es infundada (fojas 150 a 173).

NOVENO. Cierre de instrucción. Mediante proveído de veintiséis de octubre de dos mil dieciocho se decretó el cierre de la instrucción (foja 184 de autos).

DÉCIMO. Returno. En virtud de que la Ministra Yasmín Esquivel Mossa asumió la ponencia que correspondía a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, el diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, se acordó returnar el asunto a aquélla como instructora del procedimiento.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de su Ley Reglamentaria; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013 del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece; toda vez que en ella la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de una norma de carácter general de una entidad federativa.

SEGUNDO. Oportunidad. La acción de inconstitucionalidad se presentó de forma oportuna, es decir, dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la ley reglamentaria[1].

Así es, el cómputo inició el catorce de agosto de dos mil dieciocho y venció el doce de septiembre siguiente, ya que la norma reclamada fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el trece de agosto.

Si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el doce de septiembre de dos mil dieciocho, se debe concluir que la acción es oportuna; tal y como se muestra en el siguiente calendario:

Agosto 2018						
D	L	M	M	J	V	S
			1	2	3	4
5	6	7	8	9	10	11
12	13	14	15	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30	31	

Septiembre 2018						
D	L	M	M	J	V	S
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30						

TERCERO. Legitimación. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter

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

federal o de las entidades federativas, así como tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, a los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas.

La acción de constitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de lo dispuesto en el artículo 101, fracción VI, en la porción normativa que dice: ***«...o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad...»***, de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.

Por lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, aplicable en términos del diverso 59 de la misma ley, la Comisión accionante cuenta con legitimación en la causa, pues impugna disposiciones contenidas en la Constitución local, que considera contrarias a la Constitución Federal.

Legitimación en el proceso. Por su parte, el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos disponen lo siguiente:

> ***«ARTÍCULO 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:***
>
> ***I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;***
> ***[…]***
> ***XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y,***
> ***[…].»***

Consta a foja 26 del expediente, copia certificada del oficio DGPL-1P3A.-4858 de trece de noviembre de dos mil catorce, por medio del cual el Pleno del Senado de la República eligió a Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el periodo comprendido del 2014-2019. Así, se debe colegir que dicho funcionario tiene legitimación activa en el proceso para ejercitar la acción de inconstitucionalidad de mérito.

Al no existir causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento por analizar, sea que se exponga por las partes o se adviertan de oficio por este Alto Tribunal, lo procedente es realizar el análisis de fondo de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Marco constitucional para el estudio de la norma reclamada. Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se adicionó la fracción IX al artículo 116 de la Constitución Federal, para establecer lo siguiente:

> ***«(REFORMADO, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)***
> ***Art. 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:***
> ***[...]***
> ***(ADICIONADA, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)***
> ***IX. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.»***

Del texto de la disposición anterior se advierte que las entidades federativas cuentan con libertad de configuración legislativa para instituir los requisitos de acceso para quienes deban encabezar la titularidad del respectivo organismo encargado de la procuración de justicia, desde luego a condición de que al establecer tales requisitos lo hagan sin violentar los derechos fundamentales de los aspirantes a ocupar tal cargo.

Por otra parte, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, fallada el seis de septiembre de dos mil dieciocho, determinó que el artículo 102, apartado A, de la Constitución Federal –que establece la figura de Fiscal General de la República– no puede servir como parámetro de referencia para dilucidar la constitucionalidad de los requisitos para ocupar el cargo homólogo en las entidades federativas, pues dicho precepto constitucional regula una institución de carácter federal, y no existe un mandato expreso ni implícito del Constituyente Federal para que las entidades federativas reproduzcan ese modelo de fiscalía.

En la misma ejecutoria se concluyó que las entidades tiene libertad de configuración en el diseño de sus instituciones de procuración de

justicia sin que estén obligadas a seguir las pautas previstas en el diseño de la Fiscalía General de la República, siempre y cuando: **1)** se garantice la autonomía e imparcialidad de estas instituciones; **2)** en el caso de la Ciudad como México, su configuración institucional no interfiera con las funciones que le corresponden a la sede de los Poderes de la Unión; y **3)** la conformación respectiva no vulnere por sí misma algún derecho humano u otro principio constitucional.

Con base en los anteriores parámetros, se formulará el estudio de la porción normativa impugnada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

QUINTO. Invalidez de la porción normativa *«...o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad.»* **contenida en la fracción VI del artículo 101, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, entre otros argumentos, que la fracción VI, del artículo 101 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo es inconstitucional, ya que establece como requisito para ocupar el cargo de Fiscal General en el Estado, que el aspirante **no deba encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad**, lo cual vulnera el principio de presunción de inocencia, contenido en el 20, apartado B, fracción I de la Constitución Federal, pues la norma realiza una indebida equiparación de las personas declaradas culpables por la comisión de un delito culposo y los inhabilitados por resolución firme, respecto de las personas sujetas a procedimiento de responsabilidad.

Es esencialmente **fundado** el concepto de invalidez antes sintetizado, ya que la disposición impugnada es violatoria del principio de presunción de inocencia, por lo siguiente.

Ante todo, debe precisarse que la porción normativa ***«...o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad.»***; contenida en la fracción VI del artículo 101, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, ofrece un texto cuya lectura permite suponer que se refiere a todo tipo de responsabilidades, es decir, comprende la posibilidad de que la sujeción obedezca tanto a un proceso penal, como a uno administrativo, e inclusive, a uno de naturaleza política, las que constituyan una objeción legal para aspirar al cargo de Fiscal General de dicha entidad federativa, de modo tal que esa amplitud de la norma justifica llevar a cabo el análisis de su contenido desde el punto de vista del principio de presunción de inocencia en dichas materias.

Como punto de partida, debe tenerse en cuenta que el artículo 20 de la Constitución Federal, en su apartado B, fracción I, prevé el principio de presunción de inocencia en materia penal, al disponer que uno de los derechos de toda persona imputada es que debe presumirse su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa. El texto constitucional es el siguiente:

> ***«(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)***
> ***Art. 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.***
>
> ***A. De los principios generales:***
> ***[…]***
> ***B. De los derechos de toda persona imputada:***
> ***I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;***
> ***[…]»***

Ahora bien, este Alto Tribunal al resolver el once de septiembre de dos mil dieciocho la contradicción de tesis 448/2016, consideró el derecho que tiene el acusado en el proceso penal a que se presuma su inocencia –mientras no exista una sentencia definitiva que lo declare culpable– tiene ***«efectos de irradiación»*** que se reflejan o proyectan para proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pueda decretar en ese ámbito por el simple hecho de ***«estar sujeto a proceso penal»***, evitando así que, a través de esas medidas, se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.

Para poder justificar este criterio, este Tribunal Pleno consideró necesario recordar algunos aspectos de su doctrina sobre el derecho a la presunción de inocencia, y de esta forma, explicó, en primer término, que al resolver el amparo en revisión 466/2011, la Primera Sala identificó tres vertientes de la presunción de inocencia en sede penal: **1)** como regla de trato procesal; **2)** como regla probatoria; y, **3)** como estándar probatorio o regla de juicio.

Con ese propósito, se explicó que la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 349/2012, determinó que la presunción de inocencia como regla de trato procesal ***«…consiste en establecer la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal»***, de tal manera que la finalidad de la presunción de inocencia es ***«impedir la aplicación de medidas judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por tanto, cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena»***, toda vez que ***«la presunción de inocencia comporta el derecho a ser tratado como inocente en tanto no haya sido declarada su culpabilidad por virtud de una sentencia judicial y se le haya seguido un proceso con todas las garantías»***.

Por su parte, en el caso ***Suárez Rosero Vs. Ecuador***, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que de lo dispuesto en el

artículo 8.2[2] de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ***«…se deriva la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia, pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva»***, puesto que ***«…en caso contrario se estaría cometiendo una injusticia al privar de libertad, por un plazo desproporcionado respecto de la pena que correspondería al delito imputado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida»***, de tal manera que sería ***«…lo mismo que anticipar una pena a la sentencia, lo cual está en contra de principios generales del derecho universalmente reconocidos»*** (párrafo 77).

Posteriormente, en el asunto ***Ricardo Canese Vs. Paraguay***, dicho tribunal internacional dejó claro que la presunción de inocencia ***«…es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa y acompaña al acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme»*** (párrafo 154). En esta línea, en el diverso ***López Mendoza Vs. Venezuela*** expuso con toda claridad que ***«…la presunción de inocencia se vulnera si antes de que el acusado sea encontrado culpable una decisión judicial relacionada con él refleja la opinión de que es culpable»*** (párrafo 128).

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno llegó a una primera conclusión, en el sentido de que la presunción de inocencia, en su vertiente de regla de tratamiento del imputado, ordena que las personas que están sujetas a proceso penal no sean tratadas de la misma manera que las personas que han sido declaradas culpables. En este orden de ideas, la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado, en su dimensión extraprocesal, protege a las personas sujetas a proceso penal de cualquier acto estatal o particular ocurrido fuera del proceso penal, que refleje la opinión de que una persona es responsable del delito del que se le acusa, cuando aún no se ha dictado una sentencia definitiva en la que se establezca su culpabilidad más allá de toda duda razonable.

Como segunda conclusión, señaló que la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado cobra relevancia cuando en el ámbito administrativo se introduce como requisito para desempeñar un puesto, la condición de no encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad penal, pues lo que hace el legislador, al incorporar este requisito, es contemplar una medida fuera del proceso penal que supone tratar como culpable a una persona cuya responsabilidad penal aún no ha sido establecida en una sentencia definitiva, puesto que esa medida tiene una consecuencia desfavorable para la persona.

De acuerdo con lo expuesto, puede afirmarse que la finalidad de esta vertiente de la presunción de inocencia consiste en impedir que fuera del proceso penal se aplique cualquier tipo de medida desfavorable asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso, evitando así que a través de esas medidas se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, debe considerase el requisito consistente en ***«...o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad.»*** (penal), viola la presunción de inocencia, como regla de tratamiento del imputado en su dimensión extraprocesal, ya que con ello se impide, en el caso concreto, aspirar a las personas que actualicen ese supuesto a ocupar el cargo de Fiscal General en el Estado de Michoacán, no obstante que aún no se ha decidido en sentencia firme sobre su posible responsabilidad (penal).

Asimismo, tratándose de la sujeción a procedimientos de responsabilidades administrativas y/o políticas pendientes de resolución, los cuales la norma reclamada dada su amplitud también los incluye, tampoco pueden representar un obstáculo para aspirar a desempeñar tal cargo, ya que el hecho de que aún no se encuentren resueltos uno u otro, generan el derecho que a que se presuma la inocencia del afectado –mientras no exista una resolución definitiva que lo declare responsable – presunción que también tiene ***«efectos de irradiación»***, porque se reflejan o proyectan para proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pudiera decretar por el simple hecho de estar sujeto a un procedimiento de responsabilidad (administrativa o política) evitando así que, a través de esas medidas, se haga una equiparación entre el declarado responsable de una falta administrativa o el condenado en un juicio político, con quien enfrenta cualquiera de esas acusaciones y se encuentra en espera de una decisión firme.

Lo anterior se sustenta además en la jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.) de ese Tribunal Pleno, conforme a la cual el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones, por la calidad de inocente que debe reconocérsele a toda persona sujeta a un procedimiento del que pueda surgir una sanción, principio cuya consecuencia procesal, en su vertiente de regla probatoria, desplaza la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso; y en su vertiente de regla de tratamiento, obliga a que las personas acusadas de la presunta comisión faltas administrativas o de las que dan lugar al juicio político, no sean tratadas como si ya hubieran sido declaradas responsables o condenados, respectivamente.

El texto de la jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.), es el siguiente:

---

[2] ***«Artículo 8. Garantías Judiciales***

1. […]

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: […]»

«Época: Décima Época
Registro: 2006590
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 7, Junio de 2014, Tomo I
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: P./J. 43/2014 (10a.)
Página: 41

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.

Contradicción de tesis 200/2013. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 28 de enero de 2014. Mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza; votaron en contra: Luis María Aguilar Morales y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.»

En mérito de lo expuesto, debe declararse la invalidez del artículo 101, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en la porción normativa que dice: ***«...o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad...»***, ya que es violatoria del derecho humano a la presunción de inocencia tutelado por el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Finalmente, este Alto Tribunal estima que no es necesario que se declare la invalidez total de la fracción VI, del artículo 101, de la Constitución del Estado, en la medida que al invalidarse solo la porción normativa que se ha señalado, el texto de la norma es inteligible y puede ser leído de la siguiente forma:

«Artículo 101.- Para ser Fiscal General del Estado se requiere:

[…]

VI. No haber sido sentenciado por delito doloso, inhabilitado.»

SEXTO. Efectos. La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 101, fracción VI, en su porción normativa «***o encontrarse sujeto a***

procedimiento de responsabilidad», de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, reformado mediante Decreto Número 631, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en atención a lo establecido en el considerando sexto de esta determinación.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio y, en su oportunidad, archívese el expediente

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 diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos cuarto y quinto relativos, respectivamente, al marco constitucional para el estudio de la norma reclamada y al estudio de fondo, consistentes en declarar la invalidez del artículo del artículo 101, fracción VI, en su porción normativa «o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad», de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, reformado mediante Decreto Número 631, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez adicional del artículo 101, fracción V, Ríos Farjat por la invalidez adicional del artículo 101, fracción V, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintiocho de enero de dos mil veinte previo aviso a la Presidencia.

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

En la sesión privada ordinaria celebrada el treinta y uno de agosto de dos mil veinte se aprobó el texto del engrose relativo a la acción de inconstitucionalidad 73/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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.

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

PRESIDENTE
MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
(Firma Electrónica)

PONENTE
MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
(Firma Electrónica)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA
(Firma Electrónica)

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 165/2018
ACTOR: PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

VISTO BUENO
SR. MINISTRO
PONENTE: ministro ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ
SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ
COLABORADOR: CAMILO WEICHSEL ZAPATA

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintitrés de junio de dos mil veinte**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve la Controversia Constitucional 165/2018, promovida por el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo del Poder Judicial del Estado de Michoacán en contra de ciertos apartados del Decreto número 425, mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL ASUNTO

1. **Presentación de la demanda**. El siete de septiembre de dos mil dieciocho, Marco Antonio Flores Negrete, quien se ostentó como el Magistrado Presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo del Poder Judicial del Estado de Michoacán, en representación de ese poder, promovió una demanda de controversia constitucional en la que impugnó de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán lo siguiente:

- La expedición y promulgación del Decreto número 425, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, mediante el cual se derogaron, reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.[1]

2. **Conceptos de invalidez.** El Poder Judicial actor sostiene que el decreto impugnado, al eliminar del ordenamiento jurídico michoacano la figura de la declaración de procedencia aplicable a magistrados y consejeros de la judicatura, transgrede los artículos 1, primer y segundo párrafo; 17, segundo párrafo; 40; 41, primer párrafo; 49; 94; 97; 109, fracción III; 111; 116, fracción III, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la «Constitución Federal») y los numerales 8.1. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ello, a la luz de los siguientes razonamientos de invalidez.

2.1. Primer concepto de invalidez. *«Se contraviene la independencia judicial la cual es protegida constitucional y convencionalmente, y con ello se vulnera el principio de división de poderes»:*

a) El Poder Judicial actor comienza su demanda definiendo el fuero como «el conjunto de prerrogativas de que gozan los altos funcionarios mencionados en el artículo 110 constitucional, que les permiten desempeñarse en condiciones de independencia, inviolabilidad e inmunidad mientras dure su encargo […]».[2] A su vez, destaca a la *independencia*, la *inviolabilidad* y la *inmunidad* como las prerrogativas que esta figura está llamada a proteger, las cuales son necesarias en los funcionarios públicos para que éstos desarrollen sus funciones sin temor a represalias o acusaciones temerarias.

b) Por su parte, trae a colación el principio de independencia judicial, señalando que es una garantía de la función judicial y que, además, se relaciona intrínsecamente con el derecho al acceso a la justicia. Ésta garantía y el derecho correlativo encuentran fundamento en los artículos 17, 94, 97 y 116 de la Constitución Federal, así como en diversas fuentes convencionales, como los numerales 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos («DUDH») y 1, 8.1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos («CADH»).

---

[1] En concreto, en este decreto se reformaron los artículos 27; 44, fracción XXVI, segundo párrafo; 106, primer párrafo; 107; 110, segundo párrafo; se adicionó el primer párrafo del numeral 110, y se derogaron los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo y 106, segundo párrafo.
[2] Esta definición es tomada por el Poder Judicial actor de la siguiente fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005) «El fuero», en *Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano*, Serie, Número 6, P. 20

c) A partir de lo anterior, se argumenta que la independencia judicial, al ser un derecho humano, no puede ser restringido ni suspendido más que por disposición expresa de la Constitución Federal. Consecuentemente, se estima que el Poder Legislativo Local carece de cualquier facultad para restringir este derecho, por lo que la eliminación de la declaración de procedencia por delitos del fuero común justamente representa una restricción en este sentido.

d) Además, el fuero o declaración de procedencia es una institución que evita que los servidores públicos se vean perturbados en su función por «proclividades políticas». Así, la garantía de independencia judicial, cuyo contenido según precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se integra por tres sub-garantías (un proceso adecuado de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas), forma parte de estas garantías de protección de la función judicial.

e) El actor establece una conexión entre la independencia y autonomía de los jueces con la imparcialidad en la impartición de justicia, de modo que el menoscabo de las primeras implica el de la segunda. De aquí el Poder actor pasa a considerar la tesis jurisprudencial P./J. 101/2000[3] de esta Suprema Corte, en la que se describen los principios básicos a los que deben sujetarse las entidades federativas en la regulación constitucional de sus poderes judiciales locales en virtud del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal. Entre éstos destacan la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, la imposibilidad de una privación arbitraria del cargo de magistrado, la posibilidad de ratificación de los magistrados y la inamovilidad de aquellos que hayan sido ratificados en sus puestos.

f) Por su parte, se resalta que en concordancia con estos requisitos normativos, el artículo 77 de la Constitución michoacana estableció: (a) un plazo de duración de cinco años para el ejercicio del cargo de magistrado, con posibilidad de reelección hasta en dos ocasiones, y (b) que el Congreso del Estado podría privarlos de su encargo en cualquier tiempo, siempre y cuando incurran en ciertos supuestos específicos, como la falta de probidad u honradez. A decir del Poder actor, esto implica que el Congreso del Estado es el único facultado para privar a los magistrados de su cargo y que las causales de tal privación están establecidas en términos taxativos.

g) Por ello, se razona que las normas impugnadas se encuentran en contradicción con el referido artículo 77, pues las mismas permiten que un magistrado sea privado de su encargo sin que tal decisión pase por el Congreso del Estado y por una causa diversa a las establecidas en ese numeral.

h) Como argumento independiente, el Poder actor aduce que con las normas impugnadas se creó una situación de desigualdad y falta de equidad entre los funcionarios públicos de Michoacán. Esto porque mientras que los magistrados y consejeros del Poder Judicial se vieron privados del fuero respecto de delitos del orden común, el Poder Legislativo mantuvo «una especie de fuero constitucional» para sus miembros en el artículo 27 de la Constitución Local. El Poder actor se pregunta, entonces, qué es lo que motiva este trato desigual entre funcionarios público y parece no encontrar justificación alguna.

i) Por último, plantea que la declaración de procedencia **no es una figura que fomente la impunidad** y que 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.

2.2. Segundo concepto de invalidez. *«Contravención de los artículos 111 y 116, fracción III, de la Constitución Federal»:*

j) En su primer argumento, el Poder actor plantea que el precedente establecido por el Amparo en Revisión 341/2008, resuelto por este Tribunal Pleno, implica que el legislador local no tiene la facultad de suprimir el fuero constitucional de los magistrados locales. Esto porque, a diferencia de lo que ocurre con los jueces de primera instancia (a quienes sí se les puede privar de fuero constitucional), los magistrados integran órganos de justicia terminales, por lo que pueden estar sujetos a mayores interferencias y en esa medida requieren de una mayor protección.

k) Como segundo argumento dentro de este concepto de invalidez, se realiza una relatoría de las modificaciones que ha tenido la figura de la declaración de procedencia en la Constitución Federal y se destaca que los motivos de la inclusión de diferentes funcionarios públicos dentro de la protección de esta figura siempre ha sido protegerlos de posibles acciones penales ejercidas con fines políticos.

2.3. Tercero concepto de invalidez. *«La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que es inconstitucional la eliminación del fuero local por contravenir la reforma constitucional federal en materia de anticorrupción, además la reforma combatida no tiene fundamento en la Carta Magna Federal»:*

l) En este concepto el Poder actor trae a cuenta el precedente de la Acción de Inconstitucionalidad 56/2016, en el que este Tribunal Pleno declaró inconstitucional una reforma en la que, entre otras cosas, se eliminaba la declaración de procedencia respecto de diversos funcionarios del Estado de Veracruz. Este precedente, explica el Poder actor, fue fallado con base en que la reforma llevada a cabo en la Constitución de Veracruz no se adecuaba a la reforma a la Constitución Federal en materia

[3] Tesis jurisprudencial P./J. 101/2000, emitida por el Tribuna Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, Octubre de 2000, página 32, de rubro «**PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**». Número de registro 190976.

de anticorrupción.

m) Así, se pretende utilizar el caso citado para argumentar que la reforma constitucional en materia de anticorrupción de ninguna manera implicó la derogación de la declaración de procedencia. Tan es así que la reforma llevada a cabo en Veracruz, la cual sí derogaba esta figura jurídica, fue declarada inconstitucional.

n) Por último, se plantea que es necesario que se lleve a cabo una reforma a la Constitución Federal de manera previa a que los Estados, por cuenta propia, eliminen la declaración de procedencia en sus constituciones locales. Hacerlo antes, argumenta, sería inconstitucional.

2.4. Cuarto concepto de invalidez. «*La discordancia normativa que existe entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Michoacán provoca la ineficacia de la figura jurídica de la declaración de procedencia prevista en la primeramente mencionada, lo cual es contrario al parámetro de control de la regularidad constitucional y al ámbito competencial establecido en la Constitución Federal*»:

o) De acuerdo con el Poder Judicial actor, el artículo 111, quinto párrafo, de la Constitución Federal plantea una restricción expresa a la libertad configurativa de los Estados. En este sentido, sostiene que 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. De otro modo la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sería quien determine directamente cuándo se debe proceder penalmente contra un funcionario local por delitos federales, lo que pasaría de largo la intervención en este proceso que tienen que tener las legislaturas locales.

p) Así, los Poderes demandados no contaban con las facultades para eliminar la declaración de procedencia a nivel local, pues esto no entra dentro de la libertad configurativa del Estado de Michoacán.

2.5. Quinto concepto de invalidez. «*Los artículos 1, párrafos primero y tercero, 17, párrafo segundo, 49, 94, 97, 109 fracción III, 111 y 116, fracción III, todos de la Constitución Federal, no sólo resultan contravenidos por el decreto 425, de 24 de julio de 2018, sino además ese decreto es incompatible con los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*»:

q) En este concepto, el Poder actor comienza citando los artículos 8.1 y 25 de la CADH, así como parte del numeral 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos («PIDCP»). Estos preceptos, entre otras cosas, establecen el derecho de las personas a un juez o tribunal independiente; derecho que tiene como contracara la obligación del Estado Mexicano de garantizar esta independencia en favor de sus gobernados.

r) En este sentido, para garantizar la independencia judicial los jueces tienen que gozar de inamovilidad, lo que se traduce en un derecho a la permanencia en su encargo y una garantía reforzada de estabilidad. A partir de esto el Poder actor desprende un *principio de inamovilidad*, el cual implica, a su decir, que los jueces y magistrados solo 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. Con esto, las normas impugnadas resultarían violatorias justamente del principio de inamovilidad, pues permiten la injerencia de otros poderes en el proceso de separación de los magistrados.

2.6. Sexto concepto de invalidez. «*Precedente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 1344/2017, negando el amparo de la justicia familiar (sic) a Senadores de la República, quienes pretendieron renunciar al fuero constitucional*»:

s) Finalmente, se argumenta que la Segunda Sala de esta Suprema Corte, a través del Amparo en Revisión 1344/2017, determinó que la declaración de procedencia es un derecho irrenunciable, ya que el mismo no es concedido al funcionario público en particular, sino que se predica de la institución pública que ocupa. Así, dado el aspecto institucional de este derecho, la declaración de procedencia no puede eliminarse de las constituciones locales.

3. **Trámite de la demanda.** Por auto de fecha siete de septiembre de dos mil dieciocho, el Ministro Presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente como 165/2018 y, por razón de turnó, designó como instructora del procedimiento a la hoy Ministra en Retiro Margarita Beatriz Luna Ramos.

4. El diez de septiembre de dos mil dieciocho, la Ministra Instructora admitió a trámite la demanda y ordenó emplazar como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Michoacán. Asimismo, ordenó dar vista del asunto al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su interés conviniera.

5. **Contestación de la demanda del Poder Legislativo.** Una vez que la demanda fue tramitada y que los demandados fueron emplazados, el Poder Legislativo del Estado de Michoacán rindió su contestación en los siguientes términos:

a) El Poder Legislativo demandado acepta la existencia de las normas impugnadas, así como su participación en el proceso legislativo; no obstante, sostiene que las mismas son constitucionales y que la controversia intentada por el Poder Judicial de dicha entidad, además de ser infundada, es improcedente.

b) Sobre la improcedencia de la controversia, el Poder Legislativo hace valer cuatro argumentos. En primer lugar, plantea que las controversias constitucionales son improcedentes contra normas generales. En segundo lugar, argumenta que las normas impugnadas se expidieron de acuerdo con los artículos 44, fracción I y 164 de la Constitución Local. Estos numerales, sostiene, le confieren una *facultad soberana* para reformar la Constitución del Estado; facultad en la cual no interviene ningún otro órgano y para cuyo ejercicio no debe recurrir a ningún otro Poder del Estado. Con estas notas características del proceso de reforma constitucional, el Poder Legislativo argumenta que los resultados del ejercicio de esta facultad soberana no pueden ser cuestionados legalmente, como en el caso pretende el Poder Judicial actor.

c) El tercer argumento sobre la improcedencia consiste en que el Poder Judicial, a su decir, no precisó en su demanda cuál era el ámbito o esfera competencial que estimaba afectado. Por último, plantea de manera genérica que la presente controversia deviene improcedente en virtud de los artículos 10 y 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

d) En cuanto al fondo de la controversia, el Poder Legislativo comienza exponiendo las razones que tomó en cuenta para eliminar la declaración de procedencia de la Constitución Local, las cuales invoca como la justificación subyacente de las normas impugnadas. En este sentido, plantea que la reforma fue llevada a cabo para igualar a los funcionarios públicos con los ciudadanos, de modo que no gocen de privilegios legales y que todos sean iguales ante la ley.

e) La segunda razón invocada, y en la que más énfasis se hace, es la necesidad de combatir la corrupción y la impunidad que imperan en el país y en el Estado de Michoacán. A su decir, la declaración de procedencia ya no encuentra justificación en las circunstancias actuales y lo único que hace es promover la impunidad de diversos funcionarios públicos.

f) De hecho, la consideración de contar con fuero constitucional ha sido tomada como un incentivo de diversos funcionarios para incurrir en actividades delictivas, de modo que el uso de esta figura jurídica se ha convertido en un abuso de derecho. Esta razón, adicionada con la anterior, evidencian que la reforma constitucional impugnada atiende a finalidades constitucionalmente válidas. Además, la Constitución Federal no les exige a las legislaturas locales regular de una manera particular la declaración de procedencia por delitos del orden común, por lo que esta cuestión forma parte de la libertad configurativa de las entidades federativas. Así, es perfectamente válido que el Poder Legislativo haya eliminado esta figura de la Constitución Local, pues no tenía ninguna obligación de mantenerla.

g) Sobre el argumento presentado por el Poder Judicial con base en la Acción de Inconstitucionalidad 56/2016, sostiene que en este precedente no se declaró inconstitucional la reforma intentada por el Poder Legislativo de Veracruz por el hecho de eliminar la declaración de procedencia para sus servidores públicos. Más bien, la inconstitucionalidad de la reforma veracruzana se debió a que el legislador de dicha entidad carecía de competencias para hacer una reforma constitucional en materia de anticorrupción sin que antes se expidieran las leyes generales que especificaran cuales eran sus competencias en esta materia; es decir, se trató de un problema temporal de competencias que no tiene nada que ver con la declaración de procedencia en sí misma.

h) El siguiente argumento del Poder Legislativo consiste en que la eliminación de la declaración de procedencia no implica un menoscabo de las garantías de presunción de inocencia, debido proceso y seguridad jurídica. Esto porque los funcionarios públicos a los que les sea imputado un delito serán procesados de acuerdo con el sistema penal del Estado, el cual es respetuoso de todas estas garantías y permite que los funcionarios públicos, al igual que cualquier persona, se defiendan de las acusaciones que se les imputan.

i) En cuanto a la garantía de independencia judicial, esta se ve garantizada por el hecho de que la Constitución Local define un plazo específico para el ejercicio del encargo de los funcionarios del Poder Judicial, y no por la declaración de procedencia. Tan es así que los jueces de primera instancia nunca gozaron de este privilegio legal, y no puede decirse que no gocen de independencia.

j) En relación con el Amparo en Revisión 1344/2017, éste no tiene ninguna relación con el caso presente, pues aquel precedente se trató de la posibilidad de renunciar al fuero constitucional cuando éste ya se encuentra establecido constitucionalmente, mientras que el caso que nos ocupa versa precisamente sobre la eliminación de este privilegio legal. Esta diferencia, de acuerdo con el Poder Legislativo, es suficiente para distinguir el caso presente y no darle relevancia al precedente citado.

6. **Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo.** Tal como se explica en el apartado de legitimación pasiva de la presente sentencia, el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán no compareció a juicio mediante funcionario público facultado para ese efecto. De este modo, se tiene por no contestad la demanda por parte de este Poder.

7. Sin perjuicio de lo anterior, se precisa que el mencionado Poder Ejecutivo pretendió utilizar dos argumentos en su contestación de demanda. En primer lugar, planteó que las normas impugnadas fueron establecidas en un proceso de reforma constitucional que siguió todos sus requisitos formales y que la única participación que ese Poder tuvo en dicho proceso fue la de promulgar la reforma constitucional de mérito. Esta acción, de acuerdo con los artículos 60 y 61 de la Constitución Local, es su obligación, por lo que no puede estimarse que haya actuado fuera de su competencia.

8. Respecto al contenido de las normas impugnadas, argumentó que sería erróneo considerar que los magistrados se encuentran presionados en el ejercicio de sus funciones, pues éstos siguen contando con el derecho a la presunción de inocencia establecido en el artículo 20 de la Constitución Federal. Además, la supuesta presión que los magistrados sufrirían con motivo de las normas impugnadas es un hecho meramente contingente, el cual no tiene por qué darse si cada Poder actúa de manera acorde con sus funciones.

9. **Referencia a la opinión del Procurador General de la República.** El Procurador General de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

10. **Cierre de instrucción.** Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el seis de diciembre de dos mil dieciocho se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, la «Ley Reglamentaria de la materia»), se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

11. **Returno. P**or auto de fecha diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte ordenó el returno del procedimiento a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para que elaborara el proyecto de resolución.

12. **Análisis en Pleno y desechamiento del proyecto.** En sesión pública ordinaria de veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el proyecto de resolución de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Por mayoría de nueve votos,[4] se determinó desechar la propuesta, por lo que el cuatro de octubre de dos mil diecinueve se returnó el asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

II. COMPETENCIA

13. 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 Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial del Estado de Michoacán y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa.

III. PRECISIÓN DE LA LITIS

14. Se advierte que en el apartado «IV» de su demanda, el referido Poder Judicial señaló como norma reclamada al Decreto 425, publicado el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado, que contiene diversas modificaciones a la Constitución del Estado de Michoacán; a saber:

- La **reforma** a los artículos 27; 44, fracción XXVI, segundo párrafo; 106, primer párrafo; 107, y 110, segundo párrafo;
- La **adición** del primer párrafo al artículo 108; y,
- La **derogación** del primer párrafo de la fracción XXVI del artículo 44 y del segundo párrafo del artículo 106.

15. Ello, tal como se muestra en el siguiente cuadro comparativo:

CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN	
TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA	**TEXTO RESULTANTE CON LA REFORMA IMPUGNADA**
"**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 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."

[4] En contra del proyecto votaron la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán. A favor del proyecto votaron la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

"**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 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**. 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 tratare 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 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 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 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.-** 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 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. 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."	"**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**."

16. En ese tenor y atendiendo de manera integral al escrito de demanda, con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia,[5] se estima que el Poder Judicial del Estado de Michoacán **considera como materia de su impugnación las reformas, adiciones y derogaciones contenidas en el mencionado decreto**, apelándose como razonamiento principal que se actualiza una invasión de competencias toda vez que con base en tales modificaciones a la Constitución Local se eliminó del ordenamiento jurídico michoacano la figura de declaración de procedencia aplicable a magistrados y consejeros de la judicatura; situación que, a su parecer, afecta la garantía de independencia judicial y, por ende, el principio de división de poderes, establecidos en varias normas de la Constitución Federal y de tratados internacionales.

17. Lo anterior sin que nos pase desapercibido que dos de las aludidas normas impugnadas, de manera estricta, no guardan relación directa con la declaración de procedencia por delitos del fuero local (los artículos 27 y 108) y que los conceptos de invalidez parecen estar destinados sólo a ciertos preceptos reformados. Empero, como lo hemos hecho en otros precedentes, el estudio sobre si en realidad existen conceptos de invalidez en contra de todas las disposiciones o si concurre un principio de afectación respecto a cada artículo modificado debe efectuarse en el apartado de procedencia del asunto.

IV. OPORTUNIDAD

18. A continuación se procede a analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente. Sobre este aspecto, el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia establece en su fracción II el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen normas generales,[6] como es el caso en cuestión. Asimismo, este artículo nos indica que el plazo para la presentación de la demanda transcurrirá del día siguiente a la fecha de su publicación o, según sea el caso, a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, siendo que el artículo 3 señala que en los plazos sólo se contarán los días hábiles.[7]

19. Aplicando tales lineamientos, este Tribunal Pleno estima que **la demanda fue presentada oportunamente,** pues el citado Decreto 425 fue publicado el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán. De este modo, el plazo de treinta días hábiles para combatirlo corrió del primero de agosto del dos mil dieciocho al once de septiembre del mismo año.[8] Consecuentemente, dado que el sello de recepción de la demanda ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal es del siete de septiembre de dos mil dieciocho, es evidente que la demanda se interpuso dentro del plazo establecido legalmente.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

20. El artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal establece los órganos legitimados para promover una controversia constitucional y, de conformidad con los numerales 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia,[9] tendrá el carácter

---

[5] «**Artìculo 41.** Las sentencias deberaìn contener:
I. La fijacioìn breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciacioìn de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
[...]».

[6] «**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 […]».

[7] «**Artículo 3.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: […] II. Se contarán sólo los días hábiles, y […]»

[8] De este cómputo se descontaron los días sábados y domingo así como los días que corrieron del veinticinco al treinta y uno de julio por ser parte del primer periodo de receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[9] «**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 actor en las controversias constitucionales esa entidad, poder u órgano, quien podrá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.

21. En este sentido, el Poder Judicial de Michoacán presentó la demanda de controversia constitucional por conducto de Marco Antonio Flores Negrete, Magistrado Presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo del Poder Judicial del referido Estado, quien acreditó su cargo con la copia certificada del acta número siete de la sesión extraordinaria del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán, correspondiente al día veinticinco de febrero de dos mil dieciséis.

22. Conforme al artículo 16, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán,[10] es justamente el Magistrado Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado quien cuenta con la representación jurídica del Poder Judicial del Estado de Michoacán, y este último es un órgano legitimado para promover la presente controversia constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal. En consecuencia, este Tribunal Pleno **reconoce la legitimación activa del Poder Judicial actor**.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

23. Por otro lado, se estima que se cumple con el presupuesto procesal de legitimación pasiva respecto al **Poder Legislativo del Estado de Michoacán**, toda vez que a él se le imputan las normas impugnadas que van a ser analizadas, es un órgano que puede ser enjuiciado en una controversia constitucional y ha quedado demostrado que el funcionario que comparece cuenta con facultades para representarlo.

24. Lo anterior porque el Poder Legislativo demandado es representado por el diputado José Antonio Salas Valencia, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán, quien acreditó su cargo con el acuerdo legislativo número 01, de catorce de septiembre de dos mil dieciocho, mediante el cual se designan los integrantes de la Mesa Directiva del Congreso local. Sus atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo se desprenden del artículo 33, fracción II, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.[11]

25. En cuanto al **Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán**, si bien se reconoce que también se le imputan las normas impugnadas que van a ser analizadas y que es un órgano que puede ser enjuiciado en una controversia constitucional, se estima que no compareció mediante el funcionario facultado para representarlo de acuerdo con la legislación local del Estado. Esto porque el Poder Ejecutivo demandado pretendió comparecer al presente juicio a través de Alejandra Zavala Aguilera, Subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparos de la Consejería Jurídica del Estado de Michoacán, cuando de la normativa interna de la entidad[12] se desprende que el funcionario facultado para representar a este Poder en este medio de control constitucional es el Consejero Jurídico y no la Subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparos de la Consejería Jurídica.[13]

---

[10] «**Artículo 16.** El Presidente del Supremo Tribunal de Justicia tendrá la representación jurídica y oficial del Poder Judicial. […]».

[11] «**Artículo 33.** Son atribuciones del Presidente del Congreso las siguientes: […]
II. Representar jurídicamente al Congreso, con facultades generales y especiales, pudiendo delegar éstas en los funcionarios que él determine; […]».

[12] **Constitución del Estado**
«**Artículo 47**.- Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo que se denominará «Gobernador del Estado».
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado
«**Artículo 3.** El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo denominado Gobernador del Estado y tendrá las atribuciones, facultades y obligaciones que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, la presente Ley y demás disposiciones jurídicas vigentes en el Estado».»**Artículo 18.** A la Secretaría de Gobierno, le corresponden las atribuciones que expresamente le confieren la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y las siguientes: […]
XI. Representar jurídicamente al Gobernador del Estado por sí, o a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado, la cual contará con las atribuciones legales que se establecen en el Decreto de creación correspondiente; […]»
Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado:
«**Artículo 6.** Al Consejero Jurídico le corresponde el ejercicio de las atribuciones siguientes: […]
IV. Representar al Gobernador en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, así como en los demás juicios en que éste intervenga con cualquier carácter; […]»
«**Artículo 11.** Al titular de la Dirección de Asuntos Constitucionales y Legales le corresponde el ejercicio de las facultades siguientes: […]
III. Apoyar al Consejero Jurídico en las acciones a realizar ante los tribunales y ante toda autoridad en los asuntos y trámites jurisdiccionales y en cualquier asunto de carácter jurídico en que tenga interés o injerencia la Consejería; […]
VI. Representar al Poder Ejecutivo del Estado en los juicios de amparo, civiles, mercantiles, familiares y demás procedimientos jurisdiccionales o administrativos en que éste sea parte; […]»

[13] En igual sentido, en el Recurso de Reclamación 110/2019-CA, derivado de la Controversia Constitucional 71/2019, la Primera Sala de esta Suprema Corte determinó que la Subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparos de la Consejería Jurídica del Estado de Michoacán no cuenta con facultades suficientes para representar al Poder Ejecutivo en este medio de control constitucional, y esto sin perjuicio de que dicha funcionaria pública contara con un Poder General para Pleitos y Cobranzas otorgado en su favor por el Secretario de Gobierno de la Entidad y debidamente consignado en una escritura pública.

26. En este punto no pasa inadvertido que la Subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparos de la Consejería Jurídica cuente con un Poder General para Pleitos y Cobranzas otorgado en su favor por el Secretario de Gobierno de la Entidad y debidamente consignado en una escritura pública. No obstante, el segundo párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia es claro al señalar que no se admite ninguna forma de representación distinta que la señalada en el propio artículo; esto es, la representación que se deriva directamente de la normativa interna que rige a los órganos o poderes que comparecen.

27. Por lo anterior, aun cuando se reconoce la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo como órgano que puede ser enjuiciado en controversia constitucional, se tiene por no presentada su contestación de demanda. En consecuencia, tal como prescribe el artículo 30 de la Ley Reglamentaria de la materia, se tienen por presuntivamente ciertos los hechos que se le imputaron directamente en la demanda y que no hayan sido desvirtuados por prueba en contrario.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

28. El Poder Legislativo del Estado de Michoacán hace valer cuatro causales de improcedencia, las cuales devienen como **infundadas**; sin embargo, este Pleno advierte de oficio una causal de improcedencia que da lugar al sobreseimiento del asunto por lo que hace a dos artículos reformados a través del citado decreto. Para facilitar la exposición de los razonamientos que justifican estas conclusiones dividiremos este apartado en dos sub-apartados.

Causales de improcedencia invocadas

29. En primer lugar, el Poder demandado argumenta que las normas impugnadas son normas generales y que, en términos del artículo 19, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia,[14] las controversias constitucionales son improcedentes contra este tipo de normas. Este argumento es **infundado**, pues parte de una confusión o mal entendimiento de la causal de improcedencia establecida en este artículo.

30. La fracción II del artículo 19 establece que las controversias constitucionales son improcedentes «contra normas generales o actos en materia electoral». Aquí, el predicado «en materia electoral» es aplicable tanto a las «normas generales» como a los «actos», de modo que la causal de improcedencia prescrita se refiere (a) a las normas generales en materia electoral, y (b) a los actos en materia electoral. Así, no es cierto que las controversias constitucionales sean improcedentes contra cualquier norma general, sino solo contra aquellas en materia electoral.

31. Por lo demás, de la simple lectura de las normas impugnadas se desprende que éstas no tienen contenido electoral alguno, y esto aun considerando el concepto amplio de «contenido electoral» que maneja este Tribunal Pleno,[15] en el que esta categoría comprende no solo a las normas que establezcan el régimen de los procesos electorales, sino a cualquier norma que deba influir en ellos o que regule algún aspecto vinculado con el ejercicio de derechos político-electorales. Las normas impugnadas no versan sobre aspectos que esta Corte haya considerado como directa o indirectamente electoral.

---

[14] «**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: […]
II. Contra normas generales o actos en materia electoral; […]».

[15] Tesis jurisprudencial P./J. 25/99, emitida por el Tribuna Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, Abril de 1999, página 225, de rubro y texto: «**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.** En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistritación, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras». Precedente: Acción de Inconstitucionalidad 10/98. Minoría parlamentaria de la LXVIII Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León. 25 de febrero de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

32. Como segundo argumento, el Poder Legislativo demandado plantea que su facultad de reformar la Constitución Local es una *facultad soberana*, de modo que no requiere la intervención de ningún otro órgano ni está sujeto a otro Poder para ejercerla y, por lo mismo, no puede ser cuestionada legalmente por los resultados de dicho ejercicio. Como fundamento, el Legislativo Local utiliza los artículos 44, fracción I y 164 de la Constitución Local, los cuales, leídos en su conjunto, lo facultan para llevar a cabo el proceso de reforma de la Constitución Local.

33. No se comparte esta postura de improcedencia. Lo que se cuestiona en este asunto son precisamente los límites materiales del Poder Legislativo para reformar la Constitución Local y si la libertad configurativa estatal le alcanza para eliminar la declaración de procedencia para los magistrados y consejeros del Poder Judicial del Estado respecto a los delitos de fuero local. Esto solo puede determinarse a partir del estudio de fondo del asunto.[16]

34. El tercer argumento del Poder Legislativo demandado consiste en que, a su decir, el Poder Judicial no precisó cuál era el ámbito o esfera competencial que estimaba afectado con las normas impugnadas. Sin embargo, desde el primer concepto de invalidez planteado en la demanda se precisa que el motivo del reclamo es la vulneración a la independencia judicial, por lo que esta causal de improcedencia también deviene como **infundada.**

35. Por último, el Poder Legislativo refiere de manera genérica que la presente controversia constitucional resulta violatoria de los artículos 10 y 11 de la Ley Reglamentaria de la materia,[17] lo que la haría improcedente. Esto a su vez es **infundado**. Los artículos mencionados son relativos a quiénes son las partes y cómo deben estar representadas en los procedimientos de acciones de inconstitucionalidad o de controversias constitucionales, y es el caso que en párrafos anteriores se le reconoció la legitimación activa al Poder Judicial actor, por lo que no existe la violación invocada.

Examen oficioso

36. No obstante lo anterior y toda vez que el examen de procedencia es de orden público, este Tribunal Pleno estima que, de oficio, se actualiza la improcedencia de la presente controversia constitucional **respecto a la impugnación de los artículos 44, fracción XXVI, párrafo segundo y 108, párrafo primero, de la Constitución Local.** Esto debido a que el Poder Judicial actor **no expresó ningún concepto de invalidez en su contra.**

37. Como se describió en párrafos previos, el citado Decreto 425 dio lugar a la modificación de varias disposiciones de la Constitución Local. En concreto, se afectaron tres subsistemas normativos: en primer lugar, se reformuló la figura de la inviolabilidad parlamentaria (artículo 27); en segundo lugar, se eliminó la figura del fuero o declaración de procedencia para todos los servidores públicos de la

---

[16] La desestimación de una causal de improcedencia por el hecho de involucrar el estudio de fondo del asunto es un criterio respecto del cual ya existe jurisprudencia, como muestra la tesis jurisprudencial P./J. 36/2004, emitida por el Tribuna Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Junio de 2004 , página 865, de rubro y texto: «**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE**. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e 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» Precedente: Acción de Inconstitucionalidad 23/2003. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Sonora. 3 de febrero de 2004. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza.

[17] «**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
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;
III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y
IV. El Procurador General de la República».
«**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.
En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.
El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan».

entidad (artículos 27, 44, fracción XXVI, primer párrafo, 106, 107 y 110, segundo párrafo) y, por último, se añadió una referencia a la finalidad del juicio político y se estableció que las sanciones que se impondrán mediante este procedimiento son de carácter tanto político como administrativo (artículos 44, fracción XXVI, segundo párrafo y 108).

38. Ante esta lógica y con fundamento en un examen integral de la demanda (en concreto, haciendo una valoración puntual de los conceptos de invalidez), se llega a la convicción de que, si bien el decreto impugnado abordó los artículos 27, 44, 106, 107, 108 y 110 de la Constitución michoacana, en realidad el poder actor no expresó ningún razonamiento de invalidez respecto a la variación de los **artículos 44, fracción XXVI, párrafo segundo y 108, párrafo primero.** Se insiste, estos preceptos regulan el juicio político: el segundo párrafo del numeral 44 establece la facultad del Congreso para erigirse en jurado de sentencia, y la adición del primer párrafo al artículo 108 consistió en implementar el objetivo de este juicio y clarificar la naturaleza de las correspondientes sanciones.

39. Consiguientemente, a pesar de que uno de los sujetos de este juicio político son diversos integrantes del Poder Judicial michoacano (como se señala en un párrafo del artículo 108 que no fue reformado y que entonces no forma parte de la impugnación), no puede pasarse por alto que toda la lógica planteada en la demanda gira únicamente sobre la eliminación de la declaración de procedencia. Diferencia que es relevante para efectos de la procedencia, ya que de hacerse el examen de regularidad del segundo párrafo de la fracción XXVI del artículo 44 y del primer párrafo del artículo 108, al tratarse de una figura jurídica distinta a la de la declaración de procedencia, implicaría desatender por completo las pretensiones del Poder Judicial actor.

40. Sin que desconozcamos la existencia de la suplencia de la queja en controversia constitucional. Es criterio reiterado de esta Corte que esta suplencia parte de la idea de que se cumplen los requisitos en la Ley Reglamentaria de la materia para la interposición de la demanda y que, al menos, se advierta una causa de pedir.[18] Ninguno de estos elementos se encuentran satisfechos respecto a los citados **segundo párrafo de la fracción XXVI del artículo 44 y primer párrafo del artículo 108.** Por lo tanto, más bien, lo que procede conforme a nuestros precedentes es sobreseer la controversia por lo que hace a estas normas de conformidad con los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, en relación con la fracción VII del numeral 22 de la Ley Reglamentaria de la materia.[19]

41. Ahora bien, en complemento a lo anterior, debe destacarse que esta conclusión no se actualiza en torno al citado artículo 27 de la Constitución de Michoacán. De una interpretación textual de esta disposición se advierte que regula lo relativo a la inviolabilidad parlamentaria con la que cuentan los diputados del Congreso Local. Por eso, aunque en estricto sentido no es un precepto normativo cuyo ámbito regulativo contemple al Poder Judicial michoacano ni es propiamente parte de la reglamentación de la declaración de procedencia, no están presentes las mismas condiciones para dictar un sobreseimiento que identificamos respecto a los artículos referidos en el párrafo anterior.

42. En el primer concepto de invalidez se aprecia que uno de los argumentos del actor es que el artículo 27 es inconstitucional, justamente porque implementa una diferenciación con los magistrados y consejeros del Poder Judicial en cuanto a protección de la función pública. En ese sentido, existe al menos una causa de pedir planteada por el poder actor, y la verificación sobre si su contenido genera un principio de afectación al régimen competencial del actor y si ello resulta constitucional o inconstitucional es un examen que no puede hacerse desde el ámbito de la procedencia, sino como parte del estudio de fondo de los conceptos de invalidez.[20]

---

[18] En la demanda, en su cuarto concepto de invalidez (hoja 15, vuelta, del expediente en que se actúa), se transcriben los artículos 110 y 111 de la Constitución Federal y se alude al juicio político. No obstante, no se hace ningún argumento de inconstitucionalidad de la nueva configuración del juicio político en Michoacán y, por el contrario, en los siguientes párrafos únicamente se cuestiona la reforma realizada a los artículos 106 y 107 de la Constitución michoacana (que precisamente regulan la declaración de procedencia).

[19] Tesis aislada P. VI/2011, Tribunal Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, Agosto de 2011, Pág. 888, de rubro y texto: «**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO**. 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». Precedente: 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.

[20] Aplica, por similitud, el razonamiento reflejado en la tesis P./J. 92/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, página 710, de rubro y texto: «**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas».

VIII. ESTUDIO DE FONDO

43. De acuerdo con lo precisado en los apartados anteriores y tras la declaratoria de sobreseimiento, la *litis* del presente asunto se circunscribe a analizar la existencia o no de una invasión competencial con motivo de las reformas, adiciones o derogaciones, según corresponda, de los artículos 27; 44, fracción XXVI, primer párrafo; 106, primer párrafo, 107 y 110, segundo párrafo, de la Constitución del Estado de Michoacán. A decir del Poder Judicial actor, estas disposiciones resultan inconstitucionales, pues las mismas: (a) inciden en el principio de independencia judicial y, por tanto, en la división de poderes; (b) crean una situación de desigualdad entre funcionarios públicos, y (c) resultan contrarias a lo dispuesto por los artículos 111 y 116, fracción III, de la Constitución Federal.

44. Este Tribunal Pleno considera parcialmente acertada la petición de invalidez; por lo que debe declararse **fundada** la controversia respecto a ciertos preceptos impugnados e **infundada** respecto a otros. Por un lado, se estima que la derogación del **primer párrafo de la fracción XXVI del artículo 44** y del **segundo párrafo del artículo 106, así como la reforma al primer párrafo del artículo 106 y segundo párrafo del artículo 110** de la Constitución del Estado de Michoacán, **sí ocasionan una invasión competencial** en perjuicio del Poder Judicial actor. La supresión en el ordenamiento jurídico michoacano de la declaración de procedencia aplicable a magistrados y consejeros por delitos del fuero común, tal como la realizó el Poder Constituyente Local, afecta la garantía de inamovilidad judicial y, consiguientemente, al principio de independencia judicial y la división de poderes.

45. Como hemos sostenido en diversos precedentes, la inmunidad procesal surgida con motivo de la implementación de una declaración de procedencia de la que gozan magistrados y consejeros no es un privilegio asignado a ese funcionario ni es un instrumento para la impunidad. Se trata de una medida normativa que tiene toda una razonabilidad histórica y cuyo objetivo constitucional es proteger la función judicial. En ese tenor, atendiendo a lo previsto en la Constitución Federal y en varios tratados internacionales, si bien las entidades federativas no están obligadas a implementar un régimen de declaración de procedencia por lo que hace a delitos del fuero común para magistrados y consejeros del Poder Judicial, conforme a los artículos 111 y 116 de la Constitución Federal, lo cierto es que tal libertad configurativa se encuentra condicionada a respetar el principio de independencia judicial.

46. Por lo tanto, dado que en el Estado de Michoacán la declaración de procedencia a favor de magistrados y consejeros por delitos del fuero común se constituyó como un elemento para la protección de la garantía de inamovilidad judicial (en su sub-garantía de permanencia/estabilidad en el encargo), se estima que su eliminación mediante la reforma impugnada (de manera absoluta, sin una motivación reforzada por el legislador y sin mayores distinciones normativas en cuanto al régimen resultante de los magistrados y consejeros) redunda en una afectación al Poder Judicial Estatal. Conforme a nuestros criterios jurisprudenciales, los poderes legislativos locales no pueden afectar elementos que inciden en la independencia judicial sin justificarlo reforzadamente y, peor aún, sin siquiera haber considerado las implicaciones de esta decisión en la estabilidad en el cargo de los magistrados y consejeros del Poder Judicial.

47. No obstante, por otro lado, respecto al **artículo 107**, este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que **no ocasiona una transgresión a la esfera de competencias del Poder Judicial actor.** Esto en razón de que el artículo citado: (a) regula a una pluralidad de sujetos que va más allá de los magistrados y consejeros del Poder Judicial y (b) más bien resulta congruente con el mandato establecido en el artículo 111 de la Constitución Federal.

48. Por su parte, se considera que el **artículo 27** de la Constitución Local **tampoco genera una violación a la esfera de competencias del Poder Judicial actor.** Este artículo ni antes ni después de la reforma ha contenido ninguna norma relativa a la declaración de procedencia de los magistrados y consejeros del Poder Judicial. Además, el argumento planteado por el Poder Judicial actor en el sentido de que este artículo crea una situación de desigualdad injustificada entre funcionarios públicos es incorrecto, pues se tiene que distinguir la inviolabilidad parlamentaria, que es la figura que el artículo actualmente contempla, de la declaración de procedencia. Estas son figuras jurídicas distintas, cada una con sus propias consecuencias y justificaciones, por lo que no puede afirmarse que sean equivalentes.

49. Para explicar a detalle estas conclusiones, el presente apartado de estudio de fondo se dividirá en tres sub-apartados:

- En el primero se analiza la regularidad constitucional de la reforma a los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo, 106 y 110, segundo párrafo, en los que se preveían las bases constitucionales sobre la declaratoria para proceder penalmente en contra de ciertos servidores públicos pertenecientes al Poder Judicial del Estado de Michoacán **(1).**

- En el segundo se examina la reforma al artículo 107, el cual regula los casos en que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión haya declarado la procedencia de la acción penal en contra de algún funcionario de Michoacán de los mencionados en el artículo 111 de la Constitución Federal **(2).**

- Por último, en el tercer apartado se estudia la reforma al artículo 27; artículo que establece la inviolabilidad parlamentaria y que fue cuestionado por el Poder Judicial actor por crear una supuesta desigualdad entre los servidores públicos de la entidad **(3).**

VIII.1.
Análisis de los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo, 106 y 110, segundo párrafo, de la Constitución Local

50. Como se aprecia en el cuadro comparativo expuesto en el apartado de fijación de la *litis*, antes de la reforma constitucional impugnada los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo, 106 y 110, segundo párrafo, regulaban el procedimiento de la declaración necesaria para poder actuar penalmente en contra de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Michoacán y los consejeros del Poder Judicial Local. En específico, cada uno de estos artículos regulaba los siguientes aspectos de la declaración de procedencia:

a) El artículo 44, fracción XXVI, primer párrafo, le daba la facultad al Congreso Estatal de declarar si ha lugar a proceder penalmente en contra de los servidores públicos de la entidad contra los que se formulaba la imputación de un delito.

b) El artículo 106 establecía la figura de la declaración de procedencia y su procedimiento a cargo del Congreso del Estado. Los magistrados así como los consejeros del Poder Judicial figuraban como sujetos de este procedimiento.

c) El artículo 110, segundo párrafo, aclaraba que, para efectos del proceso penal, se suspendería el término para la prescripción de un delito cuando una persona desempeñara alguno de los cargos cuyo ejercicio gozara de esta inmunidad procesal.

51. A partir de la expedición del Decreto 425, que ahora se impugna, en el artículo 106 se estableció expresamente que no se necesitaría la declaratoria de procedencia para proceder penalmente contra ningún funcionario público de la entidad. Acorde con esto: (a) la facultad del Congreso del Estado para hacer la declaratoria de procedencia quedó derogada –artículo 44, primer párrafo–, y (b) se estableció que el tiempo de prescripción de los delitos cometidos por los servidores públicos no se suspendería con motivo de su encargo –artículo 110, segundo párrafo–. En suma, se eliminó por completo la figura de la declaración de procedencia.

52. En contra de esta modificación normativa, fundamentalmente, el Poder Judicial formuló en su demanda el siguiente argumento: la eliminación de la declaración de procedencia trastoca una las garantías que componen el principio de independencia judicial, por lo que se afecta la división de poderes; por otro lado, planteó que esta reforma constitucional transgredía lo previsto en el artículo 111 de la Constitución Federal, ya que se generaba una discordancia normativa entre lo previsto por el quinto párrafo de ese numeral y la Constitución Local.

53. Como se adelantó, este Tribunal Pleno comparte la postura de que los artículos impugnados transgreden la garantía de independencia judicial de un modo injustificado; por lo que se considera **fundada** la petición de **invalidez** de la **derogación** del **primer párrafo de la fracción XXVI del artículo 44** y del **segundo párrafo del artículo 106**, así como la **reforma** al **primer párrafo del artículo 106 y segundo párrafo del artículo 110** de la Constitución del Estado de Michoacán.

54. Como precedente directamente aplicable, debe atenderse a lo fallado en la **Controversia Constitucional 99/2016,**[21] en la que este Tribunal Pleno declaró la invalidez de las reformas y derogaciones realizadas por el Poder Constituyente de Jalisco que eliminó, de tajo y sin mayores distinciones normativas y motivaciones, la declaratoria de procedencia en esa entidad por delitos del fuero común para jueces y magistrados. Por la identidad con este precedente, seguiremos su misma metodología de estudio, de modo que dividiremos este apartado en tres secciones: en la primera realizaremos una explicación de la naturaleza y alcance la declaración de procedencia prevista en nuestra Constitución Federal; en la segunda detallaremos las exigencias constitucionales respecto a la independencia judicial, y en la tercera efectuaremos el examen concreto de las normas cuestionadas a la luz de todas las consideraciones expuestas.

La Constitución Federal y la declaración de procedencia

55. Como señalamos en el precedente, no es la primera ocasión que esta Suprema Corte resuelve un caso en el que está involucrada la denominada «declaración de procedencia». Esta figura, bajo diferentes vertientes o alcances, ha estado presente en gran parte de nuestra historia constitucional. En un inicio, la Constitución Federal solo establecía una especie de fuero penal al Presidente de la Repuìblica, a los Senadores, Diputados, Magistrados de la Suprema Corte, Secretarios de Despacho, Procurador General de la Repuìblica, Gobernadores de los Estados y Diputados de las legislaturas locales. No obstante, con la reforma del veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, este «fuero» pasó a ser la declaración de procedencia que hoy conocemos, aunque con algunas variantes realizadas posteriormente.

---

[21] Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil nuevo, por lo que hace a este punto, por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Aguilar Morales sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Laynez Potisek y Pérez Dayán sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

56. En la actualidad, la declaración de procedencia se encuentra regulada en los artículos 111 y 112 de la Constitución Federal.[22] En éstos se establece un procedimiento que, lo que genera, es una inmunidad consistente en que durante el tiempo en que se desempeñen ciertas funciones públicas, sus titulares no podrán ser perseguidos por los hechos delictivos ahí mencionados, a menos que la Cámara de Diputados lo apruebe por mayoría absoluta de sus miembros presenten en sesión (con la peculiaridad del efecto de dicha decisión cuando se trata de servidores públicos federales o estatales). Siendo que cuando se trate de algún funcionario público de las entidades federativas por delitos federales, lo que se prevé es un procedimiento específico que, tras la declaración de procedencia, lo que ocasiona es que se informe a las legislaturas estatales para que actúen como corresponda.

57. En ese sentido, lo primero que debe señalarse es que, tal como ha sido explicitado por la Primera Sala (en particular, al resolver el **Amparo en Revisión 404/2013**),[23] el reconocimiento de esta inmunidad constitucional de consecuencia procesal atiende a un elemento característico de un Estado Democrático consistente en proteger la función constitucional desempeñada por determinados servidores públicos. Sin que, en palabras de la Sala, pueda valorarse o dar lugar a un fenómeno de impunidad: «***la inmunidad procesal relativa no genera impunidad*** *alguna puesto que sólo es un impedimento procesal para actuar inmediatamente en contra del responsable de la función pública con el objetivo de apreciar si se debe conceder la declaración o, en su caso, esperar a que concluya el funcionario su cargo. Así, siempre existirá la posibilidad de que una persona que desempeña un cargo de los previstos en el artículo 111 de la Constitución Federal enfrente la atribución de hechos delictivos, pero la oportunidad o momento de hacerlo podrá ser de forma inmediata si se otorga la declaración o, en su defecto, al terminar el ejercicio de su cargo* [página 36 del engrose]».

58. Es decir, como lo explica la Primera Sala y también lo ha sostenido la Segunda Sala (específicamente en el Amparo en Revisión 1344/2017), la declaración de procedencia no es un beneficio personal del funcionario, sino una prerrogativa que protege a la función pública; por eso, es lógico que opere únicamente durante el tiempo del encargo de los funcionarios y que desaparezca tan pronto haya concluido su encargo.[24] No es tampoco un mecanismo que permita la impunidad, sino meramente una inmunidad de carácter procesal y relativa para que ciertos funcionarios públicos no sean procesados penalmente en un tiempo determinado; inmunidad

---

[22] «**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 Caìmara de Diputados declararaì por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, 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 quedaraì 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 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 seraì 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 la (sic) Cámaras de Diputados (sic) Senadores son inatacables.
El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado seraì 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 econoìmicas no podraìn exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los danÞos o perjuicios causados".
«**Artículo. 112.-** No se requeriraì declaracioìn de procedencia de la Caìmara de Diputados cuando alguno de los servidores puìblicos a que hace referencia el paìrrafo primero del artiìculo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.
Si el servidor puìblico ha vuelto a desempenÞar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempenÞar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artiìculo 111, se procederaì de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto".

[23] Fallado el doce de febrero de dos mil catorce 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, quien se reservó el derecho de formular voto particular. Bajo apreciaciones similares sobre la naturaleza de la declaración de procedencia se pronunció la Segunda Sala al fallar el nueve de agosto de dos mil dieciocho el Amparo en Revisión 1344/2017 por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora I.

[24] Consideraciones suscritas en el Amparo en Revisión 341/2008, resuelto por unanimidad de diez votos en sesión de Pleno de veintidós de enero de dos mil nueve. De igual forma, *véase* el criterio que se refleja en la tesis aislada de rubro: «**FUNCIONARIOS. FUERO CONSTITUCIONAL. ESTE NO SE PROLONGA DESPUES DE HABERSE SEPARADO DEL CARGO (LEGISLACION DEL ESTADO DE SONORA)**», emitida por la Tercera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, volumen 133-138, Cuarta Parte, página: 98.

que justamente puede ser removida mediante una «declaración de procedencia» y, en todo caso, únicamente obstaculiza temporalmente el ejercicio de la acción penal en contra de un determinado sujeto. Esto con la finalidad de no perturbar las funciones constitucionales asignadas a los servidores públicos y garantizar que éstos no sean sujetos a un proceso penal por los vaivenes políticos.

59. Así las cosas, partiendo de esta premisa y de lo resuelto en una multiplicidad de precedentes, los cuales se encuentran sintetizados en nuestro último fallo aplicable (la citada **Controversia Constitucional 99/2016**), este Pleno ha afirmado que la Constitución Federal no exige que esta inmunidad procesal sea establecida para todos los servidores públicos del país por cualquier delito, ni tampoco obliga a las entidades federativas a reconocerla cuando se trate únicamente de delitos del fuero común respecto a sus servidores públicos estatales.

60. Lo previsto en el artículo 111 constitucional es la protección que la Constitución Federal otorga a varios servidores públicos (federales o estatales) para que, previo a procederse penalmente en su contra, se lleve a cabo el procedimiento de declaración de procedencia a cargo de un órgano elegido democráticamente; sin embargo, debe destacarse que **la aplicabilidad de tal procedimiento se diferencia a partir de dos factores**.

61. El primero, relativo a la función específica que desempeñan. Independientemente del delito que se trate (sea de fuero federal o estatal), la Constitución reconoce el necesario agotamiento de la declaración de procedencia a ciertos servidores públicos: los miembros del 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, siempre y cuando se encuentren en el ejercicio de su cargo.

62. Sin embargo, la Constitución también brinda una garantía orgánica para ejercer la respectiva función a varios **servidores públicos de los órdenes jurídicos estatales**, tales como los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales (en su caso) y los integrantes de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía. Lo curioso es que no lo hace de manera absoluta o sólo por el hecho de desempeñar dicho cargo, sino en razón del **ámbito de validez del delito que se pretende imputar**: únicamente se otorga cuando se pretenda procesar penalmente a dichos servidores públicos por delitos del orden federal. Ocasionando como efecto la remisión de la decisión afirmativa a la legislatura local para que proceda como corresponda.

63. En consecuencia, y explicado en otras palabras, los servidores públicos del orden federal **que se señalan en el primer párrafo del artículo 111 constitucional gozan de inmunidad procesal penal respecto a cualquier delito**, mientras que los servidores públicos de las entidades federativas **solo lo hacen respecto a los delitos federales y no respecto a los delitos locales**. Lo que implica que el Poder Reformador de la Constitución Federal exigió el agotamiento de un procedimiento de declaración de procedencia respecto a ciertos servidores públicos de las entidades federativas, **pero esta exigencia** es de origen constitucional federal (no local) y se circunscribe a casos relacionados con delitos federales.

64. Consiguientemente, es nuestro criterio que 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**; ello, para que las respectivas 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 proteger 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. Empero, como se verá más adelante, **esta libertad configurativa no es absoluta**, pues tiene que compaginarse con el resto de las reglas y principios constitucionales, como el principio de independencia judicial.

65. Por último, cabe precisar que el efecto prescrito por el quinto párrafo del artículo 111 para el caso de que la Cámara de Diputados haga una declaratoria de procedencia en contra de un servidor público local no es un obstáculo de esta interpretación. Al respecto, basta con considerar que en este supuesto seguimos hablando de la procedencia de la acción penal por delitos federales. De este modo, el hecho de que la Cámara de Diputados *comunique* a una legislatura local que puede procederse penalmente en contra de un servidor público local respecto a un *delito federal*, y que ésta última «proceda como corresponda», no tiene nada que ver con la declaración de procedencia por delitos del fuero local.

66. Este acto comunicativo de la Cámara de Diputados hacia las legislaturas locales, entonces, no significa o no provoca que las entidades federativas tengan que prever la figura de la declaración de procedencia respecto a los delitos del fuero local. Como se dijo en la multicitada Controversia Constitucional 99/2016, la única consecuencia constitucional de esta última porción normativa del quinto párrafo del artículo 111 constitucional es, justo, la asignación de una facultad constitucional (de ejercicio obligatorio) a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda tratándose de delitos federales.

La declaración de procedencia y la independencia judicial

67. En complemento a lo expuesto en los párrafos previos, como se puede observar de la síntesis de los conceptos de invalidez, la mayor parte de los argumentos de invalidez del Poder Judicial actor giran en torno a una alegada afectación a la independencia judicial. En ese tenor, para poder estar en aptitud de resolver el caso que nos ocupa, este Pleno debe abundar sobre el alcance del principio de independencia judicial y de la división de poderes.

68. Como mencionamos anteriormente, la citada **Controversia Constitucional 99/2016 es un precedente directamente aplicable.** En ese fallo ya se realizó una delimitación del contenido de la independencia judicial y su interrelación con la división de poderes a partir de una extensa explicación del contenido de normas constitucionales y convencionales y de una exhaustiva descripción de los precedentes aplicables de esta Suprema Corte[25] y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

69. En resumen, en este precedente se sostuvo que ante alegatos de poderes judiciales estatales de invasión de competencias por afectación a la independencia judicial, se debía partir de lo previsto en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal. En esta disposición, en su primer párrafo, se señala que los Poderes Judiciales de las entidades federativas se ejercerán por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas y, en su segundo párrafo, se mandata que la *independencia* de los magistrados y jueces estatales 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 en los Poderes Judiciales Estatales. Posteriormente, en sus párrafos tercero a sexto se detallan algunas de las condiciones específicas para cumplir con estos mandatos, las cuales consisten en requisitos de designación de magistrados y jueces locales, reglas sobre la carrera judicial, sobre los tiempos de mandato y las formas de adquirir inamovilidad por parte de los magistrados y la irrenunciabilidad e irreductibilidad salarial.

70. Por su parte, se afirmó que también tenía que valorarse que el artículo 17 de la Constitución (complementado por normas de carácter convencional) establece el derecho de acceso a la justicia, del cual se predica el principio de independencia judicial, pues para poder respetar y proteger este derecho humano, una condición imprescindible es contar con juzgadores que gocen de autonomía e independencia, no sólo en el ámbito federal, sino en cualquier orden jurídico del Estado Mexicano (lo que llevaba a aceptar que los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal tenían que ser interpretados de manera conjunta).

71. Consecuentemente, de conformidad con estos artículos constitucionales, los cuales necesariamente tenían que ser interpretados con los tratados internacionales aplicables (en concreto, con los numerales 8, numeral 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia,[26] este Tribunal Pleno concluyó en el precedente que 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).

72. Por lo cual, se reconoció 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 conllevaba a que **la legislación que regula a los jueces y tribunales de cada una de las entidades federativas debe cumplir con los condicionamientos mínimos que aseguren dichos principios;** en particular, con aquellos aspectos que incidan en su procedimiento de nombramiento, en la duración de su encargo y en la protección contra presiones o injerencias externas. Pues de lo contrario, se afectaría gravemente el principio de división de poderes.

73. Tal postura, partiendo del criterio consolidado de esta Corte de que si una norma o acto impugnado violenta una de las garantías que componen la independencia judicial, se entiende que existe una afectación al ámbito competencial del Poder Judicial al no respetarse

---

[25] Entre otros, en la Controversia Constitucional 99/2016 se estudiaron los siguientes precedentes: la Controversia Constitucional 35/2000, resuelta por este Tribunal Pleno el veintidós de junio de dos mil cuatro; la Controversia Constitucional 9/2004, resuelta por este Tribunal Pleno el veinticuatro de octubre de dos mil seis; la Controversia Constitucional 4/2005, resuelta por este Tribunal Pleno el trece de octubre de dos mil cinco; la Controversia Constitucional 81/2010, resuelta por este Tribunal Pleno el seis de diciembre de dos mil once; el Amparo en Revisión 783/99; el Amparo en Revisión 234/99; el Amparo en Revisión 2396/96; los Amparos en Revisión 2021/99, 2083/99, 2130/99, 2185/99 y 2195/99, y el Amparo en Revisión 341/2008.

[26] Los casos analizados en la Controversia Constitucional 99/2016 son los siguientes: *Caso Tribunal Constitucional vs Perú*, sentencia de 31 de enero de 2001. Fondo, Reparaciones y Costas; *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, sentencia de 2 de julio de 2004, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas; *Caso Reverón Trujillo vs Venezuela*, sentencia de 30 de junio de 2009, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas; *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs Ecuador*, sentencia de 23 de agosto de 2013, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas; *Caso López Lone y otros vs Honduras*, sentencia de 5 de octubre de 2015, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas; y *Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador*, sentencia de de 4 de febrero de 2019, Fondo, Reparaciones y Costas.

justamente la división de poderes,[27] la que dependiendo de su grado será de intromisión, dependencia o subordinación. Ello, ya que un correcto equilibrio en la división de poderes en las entidades federativas implica necesariamente que se respete el principio de independencia judicial.

74. A partir de esas consideraciones, a la luz de todo ese parámetro de regularidad y atendiendo de manera expresa a la indicación prevista en los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal, este Tribunal Pleno delimitó el contenido del principio de independencia judicial que las entidades federativas deben salvaguardar para respetar el principio de división de poderes, el cual es el siguiente:

a) Los Estados tienen un doble mandato: (i) *establecer* condiciones de independencia y autonomía del Poder Judicial, que exige una acción positiva y primigenia del legislador para incluir las condiciones de ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales; y (ii) *garantizar* la independencia de jueces y magistrados, lo que significa que además de establecerse en la constitución y leyes locales las condiciones para la independencia, se presume la **necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes**, bajo una exigencia razonable de no regresividad (a fin de que no se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia existente en un momento determinado).[28]

b) Por lo tanto, atendiendo a estas obligaciones y enfocándonos en lo relativo a jueces y magistrados, la independencia judicial, como principio, se desenvuelve en una serie de garantías relativas al adecuado nombramiento, a la inamovilidad en el cargo y a evitar presiones externas (que como se dice en el texto constitucional, corresponde a las condiciones de *ingreso*, *formación* y *permanencia*, las cuales deben de estar garantizadas y establecidas en la normatividad de las entidades federativas).

c) Así, la garantía de un adecuado nombramiento (relativa a la condición de ingreso) implica tanto la delimitación previa del periodo del encargo como la existencia de reglas previas, claras y razonables sobre el procedimiento de designación que evite otorgar beneficios irrazonables a favor de ciertas personas y que tiendan a un acceso igualitario con base en el mérito y la capacidad profesional. Es decir, que exista idoneidad en la designación de jueces y magistrados locales. Al respecto, de manera específica, se exige:

i. El cumplimiento de ciertos requisitos para ser designado en el cargo de magistrado local.

ii. La consagración de la carrera judicial, indicando (esto no como una obligación) que los nombramientos de jueces y magistrados serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

---

[27] *Véase*, al respecto, el criterio que se refleja en la tesis P./J. 80/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, de rubro y texto: «**DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.** El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior». Precedente: Controversia Constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán.

[28] Tal como se dijo en la citada Controversia Constitucional 81/2010. Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia 22/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1535, de rubro: «**RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES (MAGISTRADOS DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA LOCALES, ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). CARACTERÍSTICAS Y NOTAS BÁSICAS**». Mismo que se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Cossío Díaz, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Luna Ramos, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Franco González Salas, apartándose de diversas consideraciones, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Zaldívar Lelo de Larrea, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Señor Ministro ponente; Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Señor Ministro ponente; Valls Hernández, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el señor Ministro ponente; Sánchez Cordero de García Villegas, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Señor Ministro ponente; Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

d) Por lo que hace a la garantía de inamovilidad en el cargo,[29] ésta se compone por una serie de garantías relativas a la permanencia (estabilidad/seguridad) en el cargo, un proceso de ascenso adecuado y el no despido injustificado o libre remoción; las cuales tienden a que los distintos juzgadores sólo puedan ser removidos de sus cargos por faltas disciplinarias graves, por la comisión de delitos o por la incapacidad que los inhabilite para desempeñar sus funciones. Sin que puedan ser destituidos o castigados por errores de buena fe o por discrepar con alguna interpretación jurídica; las causales que den lugar a medidas disciplinarias, a la suspensión o remoción deben ser claras y estar establecidas de manera previa, y las sanciones deben responder a un criterio de proporcionalidad y el procedimiento debe cumplir con un debido proceso.

e) Siendo que, sobre la garantía de estabilidad en el cargo, el texto constitucional determina que debe existir:
   i. Seguridad económica de jueces y magistrados (remuneración adecuada, irrenunciable e irreductible).
   ii. La determinación objetiva en las constituciones o leyes locales del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de los magistrados o magistradas (las entidades tienen libertad de configuración para imponer el tiempo de mandato, siempre que no sea temporal ni periódico).
   iii. La posibilidad de ratificación como regla obligatoria constitucional para el caso de los magistrados (los dictámenes de no ratificación deben ser emitidos con motivación reforzada), pudiendo ser una ratificación por tiempo definido o indefinidamente; y,
   iv. La inamovilidad judicial para los magistrados que hayan sido ratificados, como una prerrogativa consistente en que tras esa ratificación o reelección únicamente podrán ser separados de sus encargos en los términos establecidos por las Constituciones y las leyes de responsabilidad de los servidores públicos de los Estados que cumplan con el resto de las garantías establecidas para su protección.

f) Por último, se requiere el respeto a la autonomía de gestión presupuestal de los poderes judiciales locales como un elemento clave para salvaguardar la independencia judicial.

75. Resultando imprescindible resaltar que cuando se dice que las entidades federativas, ante el doble mandato establecido en la fracción III del artículo 116 constitucional, deben salvaguardar la permanencia de los elementos y previsiones que formen parte de las garantías de independencia judicial **bajo una exigencia razonable de no regresividad**, no debe confundirse con nuestra doctrina sobre la regresividad en materia de derechos humanos.

76. Como se hace patente de lo resuelto en las **citadas Controversias Constitucionales 81/2010 y 99/2016**, un aspecto es la progresividad de los derechos humanos en términos del artículo 1º constitucional y otra es el criterio de no merma indebida en el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado (salvo que se cumplan con ciertos requisitos) que hemos desprendido del artículo 116 constitucional. Como se verá más adelante, el caso que nos ocupa es el segundo: lo que se verificará a partir de las normas impugnadas es esa exigencia razonable de no regresividad en materia de independencia judicial.

Análisis constitucional de las normas reclamadas

77. Expuesto lo anterior y aplicándolo al caso concreto, como se adelantó, resulta **inconstitucional** la derogación o reforma, según corresponda, de los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo; 106, primer y segundo párrafos, y 110, segundo párrafo, de la Constitución del Estado de Michoacán.

78. En principio, cabe subrayar que lo establecido en estos artículos no fue fruto de una decisión reciente del Poder Constituyente michoacano, sino que es un contenido que puede rastrearse desde los orígenes del régimen constitucional actual del Estado de Michoacán. Desde mil novecientos dieciocho, la Constitución Local preveía en el artículo 109 que los funcionarios públicos eran *«responsables por los delitos comunes que cometan, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su encargo»*; especificándose, en el artículo 110, que *«siempre que se trate de […] magistrados propietarios o supernumerarios, en ejercicio, del Tribunal Superior de Justicia […] el Congreso erigido en Gran Jurado, declarará si hay o no lugar a formación de causa»*.[30]

79. Esas disposiciones sufrieron una reforma sustancial el uno de febrero de mil novecientos sesenta, mediante la cual fue reestructurado todo el título relativo a las responsabilidades de los funcionarios públicos. Sin embargo, en el artículo 105 se siguió previendo que, para proceder penalmente contra los magistrados por delitos del orden local, era necesario que el Congreso local llevara a cabo el procedimiento de declaración de procedencia.[31] Posteriormente, el veintitrés de mayo del dos mil seis se reformó nuevamente la Constitución Local y se creó el Consejo del Poder Judicial del Estado de Michoacán, cuyos titulares quedaron protegidos por la

---

[29] Que no debe confundirse con lo que en nuestra jurisprudencia hemos señalado como la inamovilidad adquirida por los magistrados tras una ratificación o reelección en el encargo. Una es un género y la otra una de sus especies.

[30] Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, texto original, del siete de febrero de mil novecientos dieciocho.

[31] «**Artículo 105.** Siempre que se trate de un delito del orden común cometido por […] un **Magistrado**, […] el Congreso, erigido en Gran Jurado, declarará, por los dos tercios de los votos de sus miembros presentes, cuando se trate del Gobernador, y por mayoría, cuando se trate de otros funcionarios, si procede o no la formación de causa. […]»

misma inmunidad procesal que los magistrados; inmunidad procesal que subsistió hasta la reforma impugnada.

80. Bajo esta lógica, se estima que, con ciertas variaciones, los magistrados y consejeros del Poder Judicial, desde el momento de creación de sus puestos y a lo largo de la historia constitucional de la entidad –hasta la reforma impugnada–, se les atribuyó constitucionalmente una inmunidad procesal penal tutelada por la declaración de procedencia. Es decir, hasta antes de la reforma impugnada, el Poder Constituyente michoacano valoró como **una condición de la permanencia y estabilidad en su encargo** que un órgano ajeno a la investigación y proceso penal se pronunciara previamente y con efectos vinculatorios sobre la viabilidad o no de accionar ese proceso en contra de tales funcionarios por la comisión de cualquier delito del fuero estatal durante el desempeño de la función.[32]

81. Partiendo de esa premisa, este Tribunal Pleno considera que, aun cuando en la Constitución Federal no existe un mandato para que se les reconozca a los **magistrados y consejeros** de un Poder Judicial Local una inmunidad procesal de índole penal por delitos del fuero común, lo que sí exige nuestro texto constitucional es que se garantice la independencia judicial. Esta condición no fue respetada en el caso concreto.

82. En primer lugar, **por lo que hace a la regulación de los magistrados** en los artículos cuestionados, se insiste, la Constitución Federal no contempla de manera explícita como parte de las garantías de independencia judicial el reconocimiento forzoso de una inmunidad procesal penal a magistrados de los poderes judiciales locales. No obstante, cuando una entidad en particular decide incorporar a la declaración de procedencia como una de las figuras que protege su garantía de inamovilidad judicial y, con ello, la independencia judicial, dicha decisión sí acarrea consecuencias hacia el futuro.

83. El deber de garantizar la independencia del Poder Judicial, como ya se expuso, **no sólo consiste en establecer** (tanto en las constituciones como en las leyes locales) ciertas condicionantes para el adecuado desempeño de la función judicial, **sino en «respetar un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, 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.»[33] Por ello, una vez que se avanzó el grado de independencia judicial garantizado por una constitución local, ésta no puede simplemente retractarse y retroceder sin ninguna justificación, motivación o delimitaciones normativas necesarias para proteger de manera holística las garantías de independencia judicial.

84. Consecuentemente, en el caso, si el Poder Constituyente de Michoacán decidió incluir la figura de la declaración de procedencia para los magistrados por delitos del fuero común como un elemento de protección de la inamovilidad judicial (en su sub-garantía de permanencia/estabilidad en el cargo), no estaba en aptitud de disponer **con absoluta libertad de esa garantía**, sin antes cumplir con ciertas exigencias constitucionales previas, las cuales no se encuentran acreditadas.

85. La modificación constitucional se hizo sin la presencia de una adecuada motivación legislativa. No se generó, cuando menos, un régimen de transición adecuado que previera la situación específica de los magistrados que ya contaban con esa prerrogativa. Tampoco se acompañó tal derogación de reformas a otras normas constitucionales o legales que especificaran, al menos y de manera

---

[32] Siendo importante resaltar que, aun cuando no es una resolución vinculante (valorándolo como *soft law*), se advierte que en el Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, (A/HRC/11/41 de 24 de marzo de 2009) se reconoció la importancia de las inmunidades penales en el régimen de protección de la independencia judicial. En específico, el Relator Especial sostuvo que, a pesar de distar mucho de una aplicación universal, era de la opinión de que a los jueces debía concedérseles cierto grado de inmunidad penal para proteger su independencia judicial (párr. 66 del documento). Sin que tal inmunidad penal pudiera confundirse con la inmunidad que los jueces deben de tener ante responsabilidades penales por acciones u omisiones en el desempeño de su encargo. Es decir, a consideración del Relator Especial, los jueces deben de gozar de inmunidad personal respecto tanto a las acciones civiles por daños y perjuicios derivados de acciones u omisiones cometidas en el ejercicio de sus funciones judiciales y a la responsabilidad penal por tales acciones u omisiones. Sin embargo, aunado a esa protección, el Relator considera esencial que a los jueces se les conceda a su vez cierto grado de inmunidad procesal para protegerlos de acciones judiciales injustificadas, a fin de reforzar la independencia del poder judicial. Es por eso que en el párrafo 66 del citado informe se utiliza la locución «también».

[33] Criterio que se refleja en la citada tesis 29/2012, de rubro y texto: «**AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY.** Las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia y se enmarcan en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual deben ser «establecidas» y «garantizadas», lo que se traduce en un doble mandato constitucional: 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 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, bajo una exigencia razonable de **no regresividad**, para evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado. Lo anterior significa que los componentes que integran la independencia y autonomía judicial deben preverse, por mandato constitucional, en normas materialmente legislativas que, una vez establecidas, dejan de estar a la libre disposición del legislador, de modo que el estudio de su constitucionalidad debe tomar en cuenta necesariamente el contexto de la evolución constitucional de cada entidad federativa».

suficiente, las distintas consecuencias posibles del inicio de un proceso penal en contra de un magistrado a fin de fortalecer el resto de las garantías de independencia judicial (por ejemplo, por cuánto tiempo procede la suspensión en el encargo tras el inicio del proceso penal, si el respectivo titular seguirá o no gozando de su remuneración durante la suspensión, idear un régimen específico de sustitución mientras el juzgador se encontrara sometido al proceso, entre otras tantas cuestiones).[34]

86. Así, el problema de la modificación cuestionada es que lejos de respetar las exigencias de la Constitución Federal, el Poder Constituyente derogó o reformó los artículos que establecían la declaración de procedencia a favor de los magistrados por delitos del fuero común, como si se tratara de cualquier función pública, basándose únicamente en razonamientos genéricos relativos a que no estaban presentes las condiciones históricas que justificaron la «declaración de procedencia». En ningún momento del procedimiento legislativo se dieron argumentos específicos para prescindir de esta garantía de independencia judicial.

87. Se le englobó como parte de un conjunto de normas que establecía inmunidad procesal para varios servidores públicos, sin tomar en cuenta las diferencias entre cada una de las funciones públicas. Si bien es cierto que un gobernador y un diputado también ejercen funciones esenciales dentro del ordenamiento jurídico michoacano; empero, ninguno de ellos detenta el mismo grado de especial protección que la Constitución Federal otorga al desempeño diario y continuo de la función judicial.

88. Por otro lado y por lo que hace a la regulación contemplada en los artículos impugnados de los **consejeros del Poder Judicial michoacano**, este Tribunal Pleno ha reconocido que la subordinación de los consejos de la judicatura a otros poderes no solo vulnera su propia autonomía e independencia, sino que afectan el funcionamiento de todo el Poder Judicial en la entidad. Esto porque el Consejo de la Judicatura, al ser el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial, puede tener una gran influencia en los magistrados y jueces del mismo poder, por lo que la subordinación del primero puede implicar la subordinación de los segundos.[35]

89. Asimismo, hemos afirmado que algunas de las garantías que componen la independencia judicial también **son aplicables a los funcionarios que integran los consejos de la judicatura locales**. Así, en términos del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, si las entidades federativas deciden instituir un Consejo de la Judicatura necesariamente tendrán que garantizar su independencia como un órgano integrante del Poder Judicial.

90. Entre las garantías que componen la independencia judicial y que son predicables de los consejeros de la judicatura locales es necesario reconocer que se encuentran las garantías de permanencia en el cargo y el no despido injustificado o libre remoción. Esto fue explícitamente reconocido en la **Controversia Constitucional 88/2008** citada, en la que se sostuvo que la posibilidad de que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos removieran libremente a los consejeros de la judicatura que hayan nombrado era contrario al artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal.[36]

91. Por lo tanto, dado que también la inmunidad procesal por delitos del fuero común atribuida a los consejeros del Poder Judicial de Michoacán se constituyó como un elemento de protección en la inamovilidad/estabilidad de su función, son enteramente replicables

---

[34] Al respecto, la Ley Orgánica del Poder Judicial de Michoacán únicamente contempla las siguientes dos normas genéricas: «artículo 162. Los Magistrados y los Consejeros podrán ser privados de su encargo en los términos del Título Cuarto de la Constitución»; «artículo 175. Los magistrados y consejeros sólo podrán ser privados de sus puestos en la forma y términos que determina la Constitución». Como se aprecia, ambas normas nos remiten a la Constitución Local a efecto de saber cuándo y de qué manera los magistrados y consejeros del Poder Judicial pueden ser privados de su encargo; no obstante, la Constitución Local no nos aclara nada en este respecto.

[35] En la **Controversia Constitucional 88/2008** se señaló lo siguiente [negritas añadidas]:

«De ahí que la disposición establecida en el quinto párrafo del precepto que se estudia, por virtud de la cual, en cualquier tiempo y en forma libre, los Poderes Ejecutivo y Legislativo se encuentran en aptitud de remover a los integrantes del Consejo que designaron, genera que éstos sigan manteniendo un vínculo de subordinación para con aquellos al estar latente, se reitera, en cualquier momento y de manera libre, la posibilidad de ser removidos, de tal modo que, bajo esas condiciones, naturalmente, dichos Consejeros no podrán tomar de manera autónoma sus decisiones y, por ende, su voluntad se verá sometida a los Poderes que los designaron.

Subordinación que, cabe agregar, no sólo se proyectará en la vulneración a los principios de autonomía e independencia del Consejo de la Judicatura del Estado, sino al funcionamiento, en general, del Poder Judicial de la entidad.

En efecto, el artículo 116, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Federal, establece que la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados; y es claro que **si la conformación del Consejo de la Judicatura permite la subordinación de éste para con otros Poderes, esa subordinación pondrá en riesgo también la independencia de los magistrados y jueces por la influencia que pueda tener en ellos el propio Consejo de la Judicatura, como órgano de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial**.»

[36] El precedente citado en la nota al pie previa fue retomado en la **Controversia Constitucional 179/2017** (fallada el nueve de abril de dos mil dieciocho, bajo la Ponencia del Ministro Zaldívar), en la que este Tribunal Pleno afirmó que «la independencia del Consejo debe garantizarse respecto a los otros Poderes del Estado». Asimismo, a lo largo de toda esta controversia constitucional se analizaron diversos preceptos de la Constitución del Estado de Chihuahua respecto a la integración y facultades del Consejo de la Judicatura Local, y todo esto a la luz del principio de independencia judicial, lo que necesariamente presupone la aplicabilidad de este principio al cargo de consejero de la judicatura.

las razones expuestas en los párrafos precedentes sobre la injustificada regresividad de la reforma constitucional impugnada. El Constituyente michoacano invadió la esfera competencial del Poder Judicial en grado de intromisión por afectación al principio de independencia judicial.

92. Finalmente, no es obstáculo para llegar a esta conclusión el argumento de no petrificación de las normas constitucionales. Este Tribunal Pleno ya ha reconocido que las decisiones tomadas en cierto momento histórico por los representantes populares de una entidad federativa no deberían condicionar para siempre a las nuevas generaciones. Al final, los michoacanos de hoy cuentan con la misma soberanía estatal que los michoacanos de ayer, y ambos cuentan con libertad configurativa respecto al diseño del Poder Judicial. Sin embargo, como se dijo en la Controversia Constitucional 81/2010, «*toda modificación a las condiciones en que se ejercen y tutelan las garantías de autonomía e independencia judicial debe obedecer a razones explícitas y directamente vinculadas con el mandato legal de establecerlas y garantizarlas, de modo tal que sólo una motivación reforzada hará admisible un cambio que merme una situación previa por razones ajenas a este esquema de tutela y salvaguardas institucionales*».

93. La posibilidad de eliminar o modificar las normas que garanticen la independencia judicial, entonces, debe obedecer a razones explícitas y directamente vinculadas con el mandato de la Constitución Federal de establecer y mantener estas garantías, y solo una motivación reforzada acompañada del fortalecimiento normativo de las demás garantías de independencia judicial permitirá un cambio constitucional que las menoscabe en algún grado y por razones ajenas al mismo sistema que garantiza la independencia judicial. Si el Poder Constituyente no cumple con estos requisitos, la reforma que plantee se verá afectada de un vicio de constitucionalidad.

94. Sin que tampoco sea obstáculo de lo anterior el hecho de que los artículos analizados en este apartado establecieran, previo a su reforma, supuestos de aplicación general para todos los servidores públicos que tuvieran inmunidad procesal. Como se verá en el apartado de efectos de la presente ejecutoria, la invalidez de las modificaciones impugnadas sólo implicarán la reviviscencia de la declaración de procedencia respecto a los magistrados y consejeros del Poder Judicial.[37]

VIII.2.
Análisis del artículo 107 de la Constitución Local

95. Pasando al examen del artículo 107 de la Constitución Local, debe advertirse que antes de la reforma impugnada, en lo que interesa, el artículo 107 hacía referencia a los casos en los que el Congreso de la Unión[38] declarara procedente actuar penalmente, **por un delito del fuero federal**, en contra uno de los funcionarios públicos de Michoacán listado en el quinto párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal. En este supuesto, el Congreso del Estado procedería «conforme a las disposiciones de la Constitución Federal, de la Constitución Estatal y las leyes correspondientes» en la primera sesión después de recibida la declaratoria del Congreso de la Unión.

96. Como se aprecia, el mandato contenido en esta norma era de carácter dependiente o referencial; esto es, el procedimiento que seguiría el Congreso del Estado dependía de lo que estableciera al respecto la Constitución Federal, la Constitución Estatal y las leyes correspondientes. Así, la función de este artículo era señalar las fuentes normativas en las que tenía que buscarse el procedimiento a seguir por el Congreso del Estado, sin que se prescribiera un procedimiento específico para tal efecto.

97. Ahora bien, con la reforma reclamada, el Poder Constituyente únicamente agregó que el procedimiento al que hace referencia el artículo se considerará como un procedimiento autónomo a la declaración de procedencia antes prevista en la Constitución Local. No obstante, no modificó ni alteró el carácter dependiente del artículo, ni cambió las fuentes normativas a las que hace referencia. El contenido de este artículo, entonces, debe integrarse con lo dispuesto en la Constitución Federal, la Constitución Estatal y las leyes correspondientes.

98. De acuerdo con el Poder Judicial actor, este cambio normativo resulta inconstitucional. A su decir, la eliminación de la declaración de procedencia de la Constitución Local (por la reforma al artículo 106) implica que el Congreso del Estado perdió su facultad constitucional (de ejercicio obligatorio) de decidir si ha lugar a que un funcionario público local sea procesado por la comisión de un **delito del fuero federal**. En estos casos, argumenta, sería directamente la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión quien determine cuándo se debe proceder penalmente contra un funcionario local por los delitos mencionados, lo que viola el mandato establecido por el quinto párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal.

---

[37] Esto tal y como se hizo en la Controversia Constitucional 99/2016.

[38] No obviamos que el artículo, antes de la reforma, establecía que la declaración era emitida por la Cámara de Senadores y no por el Congreso de la Unión. No obstante, dado que el artículo hace referencia a los supuestos previstos en los artículos 110 y 111 de la Constitución Federal, es evidente que se refiere a la declaración que emite (a) la Cámara de Senadores en los casos de juicio político, y (b) la Cámara de Diputados en los casos de declaración de procedencia. Así, el correcto entendimiento de este artículo necesariamente implica estos dos supuestos y no solo el de declaraciones de la Cámara de Senadores.

99. Al respecto, este Tribunal Pleno estima que el argumento del Poder Judicial actor debe calificarse como **infundado**. El artículo 107 de la Constitución Local, en su correcta interpretación, no tiene las implicaciones aducidas y el mismo resulta respetuoso de la Constitución Federal. Para ver esto, lo primero es distinguir el supuesto normativo establecido en el artículo 106 y en el 107 de la Constitución Local.

100. Como se expuso en el apartado relativo al alcance de la declaración de procedencia prevista en la Constitución Federal,[39] es importante hacer dos distinciones respecto a la figura de la declaración de procedencia. Primero, es necesario diferenciar la declaración de procedencia que se hace respecto a *delitos del fuero federal* de aquella que se hace respecto a *delitos del fuero local*. La segunda distinción versa sobre el orden de gobierno al que pertenecen los funcionarios públicos señalados por el artículo 111 constitucional; es decir, debemos distinguir si se trata de *funcionarios federales* o *funcionarios locales*.

101. Sobre los **funcionarios locales**, que es lo que aquí nos interesa, cuando se les pretende acusar por un **delito de orden federal**, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión deberá decidir si dicha acusación es procedente; no obstante, la decisión es meramente declarativa y su efecto únicamente es comunicarle tal decisión a la legislatura local de mérito para que ésta «proceda como corresponda».[40]

102. Ahora bien, aplicando tal diferenciación al caso concreto, el artículo 107 de la Constitución Local regula el primero de los supuestos; esto es, los casos en los que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión emite una declaración de procedencia en contra de un funcionario de Michoacán de los mencionados en el quinto párrafo del artículo 111 constitucional. Es decir, el artículo en estudio únicamente atiende al mandato de la Constitución Federal sobre la declaración de procedencia por delitos del fuero federal y nada dice sobre la declaración de procedencia por los delitos establecidos en legislaciones locales.

103. Bajo ese tenor, es clara la diferenciación entre los contenidos de los artículos 106 y 107 de la Constitución Local; por lo que el hecho de que la declaración de procedencia se haya querido suprimir en el primero (cuya regularidad constitucional ya verificamos en el sub-apartado anterior), no da lugar a la necesaria declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 107 ni significa que el Congreso Local no deba emitir ningún pronunciamiento cuando la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decida la procedencia de una acción penal en contra de un funcionario local por un delito federal.

104. Por el contrario, el artículo 107 impugnado detenta un contenido que es congruente con lo expuesto en la Constitución Federal y cuyo texto tras su reforma sigue refiriéndose a diversas fuentes normativas para determinar cómo es que el Congreso del Estado debe proceder en estos casos (la Constitución Federal, la Constitución Estatal y las leyes correspondientes). Por ejemplo, el artículo 291 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, en su segundo párrafo, establece lo siguiente (las negritas son propias):

> **Artículo 291.- […]**
> El Congreso conoce de las acusaciones que se hagan a los servidores públicos por delitos en que incurran en el desempeño de su cargo. **Se erigirá en Jurado de Sentencia para declarar si ha o no lugar, a proceder contra los que gocen de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común o federal, de acuerdo con lo señalado en el Título Cuarto de la Constitución y demás leyes relativas**.

105. Si interpretamos sistemáticamente este precepto con la Constitución Local y la Constitución Federal, resulta que el Congreso de Michoacán sigue teniendo la tarea de pronunciarse sobre la declaración de procedencia que haya emitido la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto a un funcionario local (de los listados en el artículo 111 de la Constitución Federal) por la **comisión de un delito federal**. Esto es así en virtud de que diversos funcionarios públicos locales, entre los que se encuentran los magistrados y consejeros del Poder Judicial actor, siguen gozando de inmunidad procesal o fuero constitucional respecto a los delitos del fuero federal (teniendo como fundamento el quinto párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal).

106. Por ende, se estima que lejos de generar una invasión de competencias, el artículo 107 impugnado atiende de manera precisa a lo establecido en los artículos 110 y 111 de la Constitución Federal respecto a su ámbito personal de aplicabilidad; siendo que por lo que hace a su última porción normativa, en la que se indica que ese procedimiento se dará conforme a las disposiciones aplicables en la Constitución Federal, en la Constitución Local y en las leyes correspondientes, no apreciamos un defecto de inconstitucionalidad en sí misma, pues existen varias fuentes normativas que permitirían al Congreso Local cumplir con el mandato de la Constitución Federal.

107. Además de que, ante la declaratoria de inconstitucionalidad de las reformas al artículo 106 de la Constitución Local y su reviviscencia (que se delimitará en el apartado de efectos), así como los sobreseimientos decretados en este fallo, desde la propia Constitución

---

[39] *Supra*. Apartado VIII, numeral 1, primera sección.
[40] Esto tal como se sostuvo en Controversia Constitucional 24/2005 citada con anterioridad.

Local existe un procedimiento que podrá ser replicable para que el Congreso Local atienda a lo previsto en los artículos 110 y 111 de la Constitución Federal.

VIII.3.
Análisis del artículo 27 de la Constitución Local

108. Por último, como se destacó en el capítulo de precisión de la *litis* y en el apartado de causales de improcedencia, el Poder Judicial actor no cuestionó la constitucionalidad del artículo 27 por su reformulación de la inviolabilidad parlamentaria en sí misma, sino por la supuesta desigualdad que ocasiona entre funcionarios públicos al mantener «una especie de fuero constitucional» para los legisladores de la entidad. Bajo ese entendido, en el presente apartado únicamente trataremos la temática relativa a la supuesta desigualdad que genera el hecho de que los legisladores gocen de esta prerrogativa; ya que por lo que hace al contenido específico de esta inviolabilidad parlamentaria, a pesar de contar con suplencia de la queja, no es posible que hagamos algún pronunciamiento al no existir relación con la esfera competencial del poder actor (que es lo que activa la legitimación y el principio de afectación).

109. Hecha esta aclaración, este Tribunal Pleno estima que el argumento del Poder Judicial actor es **infundado**, pues la figura de la inviolabilidad parlamentaria debe distinguirse de la inmunidad procesal penal que genera la declaración de procedencia. Estas son figuras distintas tanto por sus consecuencias como por los fines que persiguen, de modo que no puede hacerse una equivalencia como la que pretende el Poder Judicial actor.[41]

110. **La declaración de procedencia**, a nivel abstracto, consiste en una inmunidad procesal de ciertos funcionarios públicos, quienes no podrán ser sujetos a un proceso penal por la acusación de que cometieron un delito, a menos que un órgano ajeno a la investigación y proceso penal (ya sea federal o local, dependiendo del delito de que se trate) lo apruebe por cierta mayoría de votos. Así, lo que se prohíbe es el inicio de un proceso penal sin una revisión previa por parte de un órgano determinado.

111. Como ya vimos, el objetivo de esta figura es evitar represalias y acusaciones sin fundamento, malintencionadas o irresponsables que pretendan interrumpir la función constitucional asignada a ciertos servidores públicos. Con esto, se reitera, lo que se protege es la función constitucional asignada a los servidores públicos y no a su persona en particular. En cuanto a los titulares de esta inmunidad procesal, éstos no se restringen a los miembros de un poder determinado, sino que comprenden a funcionarios de todas las ramas de gobierno y, en el caso de los gobiernos locales, incluye a los miembros de los órganos constitucionales autónomos establecidos en las constituciones locales.

112. Ahora, por su parte, **la inviolabilidad parlamentaria**, es una garantía otorgada únicamente a los miembros de los poderes legislativos y consiste en su completa irresponsabilidad –tanto en materia penal como civil y administrativa– por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de su función parlamentaria. Así, lo que esta figura consagra es la falta de exigibilidad u obligación de los legisladores de rendir cuentas por sus opiniones, lo que garantiza la libertad de expresión de sus ideas y posibilita el debate parlamentario.

113. En cuanto a la finalidad de la figura, la Primera Sala de esta Suprema Corte ha sostenido que se basa en la protección a la libre discusión y decisión parlamentarias.[42] Asimismo, en la discusión llevada a cabo por el Congreso Constituyente de mil novecientos dieciséis-diecisiete, se destacó que esta figura era requerida para desempeñar la función legislativa, pues de otro modo las propuestas de reforma a la ley podrían tomarse como una censura de la ley existente y, en esa medida, como un intento de trastornar el orden público.[43]

114. En suma, son evidentes las distinciones entre la declaración de procedencia y la inviolabilidad parlamentaria. En cuanto a los titulares, la primera se establece en favor de servidores públicos de todos los órdenes de gobierno, mientras que la segunda solo en favor de los legisladores. Sobre el alcance de cada figura, la inmunidad procesal protege a los funcionarios del ejercicio de cualquier acción penal en su contra, mientras que la inviolabilidad parlamentaria protege el discurso de los legisladores de la responsabilidad en la que pudieran

---

[41] En un sentido similar, véase el Amparo en Revisión 2241/98, resuelto por unanimidad de votos de la Primera Sala de esta Suprema Corte, en donde se distinguió la figura de la declaración de procedencia de la inviolabilidad parlamentaria tanto en sus justificaciones como en sus efectos.
[42] Amparo en Revisión 2241/98, fallada el veinticuatro de mayo del dos mil por unanimidad de votos de los Ministros Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, (Ponente), Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente José de Jesús Gudiño Pelayo.
[43] Congreso Constituyente de mil novecientos dieciséis-diecisiete, 27ª sesión ordinaria, celebrada el dos de enero de mil novecientos diecisiete cuando se leyó el dictamen sobre el artículo 61 del Proyecto de la Constitución Federal: «El artículo 61 del Proyecto de reformas que establece la inviolabilidad de los senadores y diputados por la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos, es un precepto universalmente admitido, por estar vinculada en él la garantía de que los representantes del pueblo puedan proponer toda clase de modificaciones a las leyes existentes. Pues si esta inviolabilidad no existiera cuando un diputado proponga que se reforme una ley y, al efecto, censure la existente, podrían en algún caso tomársele como trastornador del orden público y apologista de un delito. Así, pues, la función legislativa requiere la más completa libertad de los diputados y senadores».

incurrir en cualquier materia. Asimismo, la inviolabilidad parlamentaria es indisponible para el legislador, mientras que la declaración de procedencia justamente es un procedimiento para eliminar la inmunidad procesal llevado a cabo por los legisladores.

115. Estas diferencias, entre otras,[44] son suficientes para mostrar como las figuras no son equivalentes y no puede afirmarse que los magistrados y consejeros del Poder Judicial se encuentren en una posición de desigualdad injustificada frente a los legisladores por el hecho de que estos últimos cuentan con inviolabilidad parlamentaria. Como vimos, es natural que solo sean los legisladores quienes cuentan con esta prerrogativa, pues solo ellos ejercen la función que esta inviolabilidad está llamada a proteger.

116. Por estas consideraciones este Tribunal Pleno concluye que el **artículo 27** de la Constitución Local **no afecta la esfera competencial del Poder Judicial actor**. Este artículo ni antes ni después de la reforma ha contenido ninguna norma relativa a la declaración de procedencia de los magistrados y consejeros del Poder Judicial, y no establece una situación de desigualdad injustificada. Así, lo procedente es reconocer la validez constitucional de este artículo.

IX. DECISIÓN Y EFECTOS DE LA SENTENCIA

117. Los artículos 41, 42, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia[45] señalan que las sentencias en controversias constitucionales deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Asimismo, las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal. Además, en casos como el presente en el que la controversia se suscita entre dos poderes de una misma entidad federativa, la declaratoria de invalidez que se emita tendrá efectos generales.

118. En este sentido, atendiendo a todo lo expuesto en los apartados de procedencia, fijación de la *litis* y estudio de fondo del asunto se llega a las siguientes conclusiones:

- Por un lado, se consideran infundados los conceptos de invalidez del Poder actor por los que controvierte la constitucionalidad de las reformas a los **artículos 27 y 107 de la Constitución Local**, por lo que se reconoce su **validez**.
- Por otro lado, se estiman parcialmente fundados los conceptos de invalidez relativos a la reforma y derogación, según corresponda, de los **artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo, 106 y 110, segundo párrafo, de la Constitución Local**, que lleva a declarar la **invalidez** de estas disposiciones normativas.

---

[44] Véase, entre otros muchos estudios, Cerdio, J. (2006) *Poder Judicial e inmunidad parlamentaria.* Senado de la República, LIX Legislatura, ITAM, Miguel Ángel Porrúa, México, Ciudad de México, p. 21 y 33.

[45] «**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
II. Los preceptos que la fundamenten;
III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
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;
V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación».
«**Artículo 42.** Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.
En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.
En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia».
«**Artículo 43.** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales».
«**Artículo 44.** Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.
Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado».
«**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia».

119. En consecuencia, para evitar un vacío normativo en el Estado de Michoacán, en relación con los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo, y 110, segundo párrafo, de la Constitución Local, el efecto de la irregularidad constitucional será la reviviscencia[46] del contenido total de estos preceptos previo a la reforma impugnada de veinticuatro de julio de dos mil dieciocho.

120. Por su parte, ante el cambio impugnado que sufrió el artículo 106, toda vez que su contenido era complejo y aludía a varios servidores públicos estatales, el efecto de la invalidez radicará en la reviviscencia de su primer párrafo, pero únicamente en el ámbito regulativo de los magistrados y consejeros del Poder Judicial de Michoacán.[47]

121. Con esta forma de proceder no se generan efectos ajenos a la materia de la controversia constitucional, pues la aplicabilidad de los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo, 110, segundo párrafo, y el texto resultante del artículo 106 solo será para los miembros del Poder Judicial Local. Esta delimitación de los efectos fue como se resolvió la citada **Controversia Constitucional 99/2016**.

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

123. En suma, por todo lo expuesto y fundado,

S E R E S U E L V E

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, reformado y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Legislativo Número 425, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, en términos de lo previsto en el apartado VII de esta decisión.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 27 y 107 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, reformados mediante el Decreto Legislativo Número 425, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, de conformidad con lo previsto en el apartado VIII, subapartados VIII.2. y VIII.3., de esta determinación.

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

---

[46] La reviviscencia es una de las modalidades de efectos que puede optarse en una controversia constitucional para lograr la plena eficacia de la sentencia, tal como ha sido resuelto en varios precedentes y cuyo criterio se resume en la tesis P./J. 86/2007, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 778, de rubro y texto: «**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL.** Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de reestablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias «todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda», lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público».

[47] **Ante esta reviviscencia parcial, el texto del artículo 106 se deberá leer de la siguiente manera:**

«**Artículo 106.-** Para proceder penalmente por la comisión de delitos del orden común, contra […] los Magistrados, los Consejeros […] del Poder Judicial, […]; el Congreso del Estado erigido en Jurado de Sentencia, declarará […] por mayoría absoluta […] 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.

[…]

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente a aquel servidor público al que se le haya acreditado la comisión del delito de enriquecimiento ilícito. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan».

Michoacán de Ocampo, mediante el Decreto Legislativo Número 425, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, en atención a lo dispuesto en el apartado VIII, subapartado VIII.1., de esta sentencia, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutivos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en los términos precisados en el apartado IX de esta ejecutoria.

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 mediante el Decreto Legislativo Número 425, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, tal como se precisa en el apartado IX de este fallo.

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.

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 las Ministras y los 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 apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite del asunto, a la competencia, a la precisión de la litis, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones de la segunda causa de improcedencia, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, en su parte primera, consistente en declarar infundadas las causas de improcedencia esgrimidas por las demandadas.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, en su parte segunda, consistente en sobreseer 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, reformado y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Legislativo Número 425, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los 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 apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en sus subapartados VIII.2. y VIII.3. consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 27 y 107 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, reformados mediante el Decreto Legislativo Número 425, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.1., consistente en declarar 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, mediante el Decreto Legislativo Número 425, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, al cual se añadió la señora Ministra Esquivel Mossa para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los 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 apartado IX, relativo a la decisión y efectos de la sentencia, consistente en: 3) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo tendrá efectos generales y surtirá a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán con efectos retroactivos por ser materia penal, respecto del apartado IX, relativo a la decisión y efectos de la sentencia, consistente en: 1) determinar que, para evitar un vacío normativo con la declaración de invalidez decretada a los artículos 44, fracción XXVI, párrafo primero, y 110, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, se ordena la reviviscencia de esos preceptos previo a la reforma impugnada de veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, y 2) determinar que, para evitar un vacío normativo con la declaración de invalidez decretada al artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, se ordena la reviviscencia de ese precepto previo a la reforma impugnada de veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, pero únicamente en su párrafo primero, en el ámbito regulativo de los magistrados y consejeros del Poder Judicial de Michoacán. La Ministra y los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros Franco González Salas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los 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.

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

MINISTRO PRESIDENTE
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
(Firma Electrónica)

MINISTRO PONENTE
ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
(Firma Electrónica)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
LIC. RAFAEL COELLO CETINA
(Firma Electrónica)

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 165/2018, PROMOVIDA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN.

En sesión pública celebrada el veintitrés de junio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 165/2018, promovida por el Poder Judicial del Estado de Michoacán.

En ella, una mayoría de Ministras y Ministros resolvió —entre otras cuestiones— que la eliminación de la figura de declaración de procedencia[1] aplicable a magistrados y consejeros de la judicatura del Estado de Michoacán, era contraria a la independencia judicial. Por ende, se declaró 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.

Asimismo, el Tribunal Pleno determinó la *reviviscencia* 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, en su contenido previo a la reforma impugnada de veinticuatro de julio de dos mil dieciocho. Ello —se dijo— a fin de evitar un vacío normativo en el Estado de Michoacán.

Todo lo anterior, de conformidad con lo decidido en la controversia constitucional 99/2016[2], en donde una mayoría de Ministras y Ministros estableció 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.

Ahora bien, **tal y como expresamos al discutirse el citado asunto, quienes suscribimos el presente voto particular diferimos respetuosamente de la decisión mayoritaria en este punto.** En nuestra opinión, la declaratoria de procedencia no es una exigencia del principio de independencia judicial y su derogación no viola el principio de no regresividad. Además, tampoco compartimos la *reviviscencia parcial* del artículo 106, párrafo primero, de la Constitución del Estado de Michoacán, pues estimamos que esta determinación consolida

---

[1] **Constitución Política del Estado de Michoacán (texto previo a la derogación).**
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.

Las declaraciones y resoluciones del Congreso del Estado son inatacables;

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 tratare 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.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente a aquel servidor público al que se le haya acreditado la comisión del delito de enriquecimiento ilícito. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

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.

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

un privilegio indebido para los magistrados y consejeros del Poder Judicial del Estado de Michoacán.

Para explicar nuestra postura al respecto en primer lugar expondremos las razones por las que votamos en contra de la invalidez de la eliminación de la declaratoria de procedencia para magistrados y consejeros del Poder Judicial de Michoacán. En segundo lugar, explicaremos las razones que nos llevaron a estar en contra de los efectos propuestos.

I. Constitucionalidad de la derogación de la declaratoria de procedencia en la Constitución Política del Estado de Michoacán

Los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo, 106 y 110, segundo párrafo, de la Constitución de Michoacán regulaban el procedimiento de la declaración necesaria para poder actuar penalmente en contra de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Michoacán y los Consejeros del Poder Judicial Local.

En efecto, dichas normas le otorgaban la facultad al Congreso Estatal de declarar si había lugar a proceder penalmente en contra de los servidores públicos de la entidad contra los que se formulaba imputación de delito; preveían el procedimiento a cargo del Congreso local; y establecían que, para efectos del proceso penal, se suspendería el término para la prescripción de un delito cuando una persona desempeñara alguno de los cargos con esta inmunidad procesal[3].

No obstante, el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho se publicó el Decreto 425 que derogó algunas disposiciones y modificó otras, eliminando la declaratoria de procedencia en el Estado de Michoacán. En razón de lo anterior, el Poder Judicial del Estado de Michoacán promovió controversia constitucional bajo el argumento que ello trastocaba una de las garantías que componen el principio de independencia judicial, afectando la división de poderes.

Para resolver la cuestión planteada, el Tribunal Pleno retomó las consideraciones de la controversia constitucional 99/2016, al estimar que se trataba de un precedente directamente aplicable.

Así, determinó que la derogación de la declaratoria de procedencia era inconstitucional, ya que si bien no existe un mandato para que se le reconozca a los magistrados y consejeros de un Poder Judicial local una inmunidad procesal penal por delitos del fuero común, una vez que

---

[3] **Constitución Política del Estado de Michoacán (texto previo a la derogación).**
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.

Las declaraciones y resoluciones del Congreso del Estado son inatacables;

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 tratare 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.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente a aquel servidor público al que se le haya acreditado la comisión del delito de enriquecimiento ilícito. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

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.

se avanzó el grado de independencia judicial garantizado en una constitución local, ésta no puede retractarse y retroceder sin ninguna justificación, motivación o delimitaciones normativas necesarias para proteger de manera holística las garantías de independencia judicial.

En consecuencia, dado que en el caso no existió tal justificación, el Tribunal Pleno concluyó que el constituyente michoacano invadió la esfera competencial del Poder Judicial en grado de intromisión por afectación al principio de independencia judicial.

Como adelantamos, no compartimos la opinión de la mayoría, pues consideramos que la derogación de la declaración de procedencia no viola la independencia judicial ni el principio de no regresividad. A continuación explicamos estos argumentos.

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 Humanos[4]. Dicho principio protege 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 externas[5]. En efecto, no puede haber estado de derecho sin que se garantice la independencia judicial[6].

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el «[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»[7].

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos 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 justicia[8].

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* 404/2013[9], 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, más 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 era quien contaba con la facultad de realizar la declaratoria de procedencia en el caso

---

[4] 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.

[5] 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 RESUELVA SIEMPRE CONFORME A DERECHO, SIN INFLUENCIAS AJENAS.»***; y ***«AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY.»***

[6] 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.

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

[8] 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.

[9] 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.

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 advirtió correctamente en la sentencia, esta obligatoriedad tampoco se puede derivar del artículo 111 constitucional[10]. Dicho artículo solo 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. La derogación de 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, en sí mismo, la independencia judicial*.

Es cierto que, tal como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los jueces requieren ciertas garantías para proteger su independencia[11]. Así, conforme a la jurisprudencia de ese tribunal, de la independencia judicial se derivan las siguientes garantías: (i) un adecuado proceso de nombramiento[12]; (ii) la inamovilidad en el cargo[13]; y (iii) la garantía contra presiones externas[14]. 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 teman 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.

---

[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] 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. 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.

[12] Ibid. Lopez Lone pár. 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»).

[13] 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.

[14] 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.

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 24 de marzo de 2009, 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)»[15]. 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 contario, dicho Relator Especial ha aclarado que la inmunidad no puede implicar impunidad e irresponsabilidad[16].

Así, en países de *common law* como Australia[17], Reino Unido[18] y Sudáfrica[19], 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 gozan de dicha inmunidad y pueden ser penalmente procesados por los mismos*. Por otra parte, en Estados Unidos solo se otorga inmunidad funcional en materia civil y no en materia penal[20]. Incluso, en Francia, Canadá y España no existe ningún tipo de inmunidad para los jueces por lo que les aplican las reglas comunes[21].

Además, afirmar que la independencia judicial de magistrados y consejeros de Michoacán se ve afectada por la eliminación 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 Electoral[22].

Tal afirmación resulta inadmisible, pues no existe la menor duda de que los juzgadores y juzgadoras 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 eliminación de la declaratoria de procedencia en el estado de Michoacán sea contraria al principio de no progresividad.

---

[15] 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, Leando Despouy», A/HRC/11/41 (24 de marzo de 2009), párrafo 65.

[16] 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.

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

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

[19] 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).

[20] Mireles v Waco; Imbler v Pachtman

[21] 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.

[22] **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. […].

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»[23]. 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 jueces[24]. 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*.

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 fundamental[25]; 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*[26].

En el caso, la derogación 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:** La finalidad de la medida es evitar la impunidad; lo cual tiene sustento constitucional en los artículos 21 y 109, fracción II constitucionales. Además, tanto de las exposiciones de motivos que dieron lugar a la eliminación de la declaración de procedencia en el orden local, como del dictamen de las iniciativas, se advierte que estas últimas tuvieron como objetivo eliminar los privilegios de protección, combatir la impunidad y garantizar la igualdad de todos los ciudadanos[27].

2) **Idoneidad:** La medida es idónea, ya que eliminar las protecciones procesales evita que los funcionarios judiciales puedan ser protegidos por grupos políticos y que en consecuencia se dilate su juicio, lo cual conlleva el riesgo de que se pierdan pruebas y se imposibilite la acusación.

3) **Necesidad:** No existe una alternativa menos restrictiva pero igualmente idónea. La única manera de eliminar que los magistrados y consejeros respondan por sus delitos en un proceso público sometido a criterios jurisdiccionales es eliminando la declaratoria de procedencia. Cualquier inmunidad implicaría riesgo de impunidad: todos ellos conllevarían una mayor dilación en someter a proceso al magistrado o consejero, o la utilización de criterios políticos que puedan generar 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 sea muy leve, en cambio, eliminando la declaratoria de procedencia se logra una mayor responsabilidad penal de los funcionarios judiciales que cometan delitos.

Por estas razones consideramos que la derogación de la figura de la declaratoria de procedencia respecto de magistrados y consejeros locales no resultaba inconstitucional.

II. Efectos de la sentencia y reviviscencia parcial

---

[23] Amparo en revisión 566/2015, resuelta el quince de febrero de dos mil diecisiete, aprobada por mayoría de tres votos, pagina 33.
[24] 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.
[25] 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.
[26] Lo que significa que la misma debe perseguir un *fin constitucionalmente válido, además de idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.*
[27] Exposición de motivos de la iniciativa presentada por diputados integrantes del PAN; exposición de motivos de la iniciativa presentada por un diputado integrante del Partido Movimiento Ciudadano; exposición de motivos presentada por un diputado integrante del PRD; exposición de motivos de la iniciativa presentada por una diputada integrante el PT, exposición de motivos de la iniciativa presentada por diputados integrantes del PRI; y dictamen de las iniciativas de reforma.

En los párrafos 119 y 120, contenidos en el apartado de efectos, la sentencia ordena la reviviscencia total de los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo[28], y 110, segundo párrafo[29], así como la reviviscencia parcial del artículo 106, primer párrafo[30], esto es, *únicamente en el ámbito regulativo de los magistrados y consejeros del Poder Judicial de Michoacán, de la Constitución de Michoacán.*

Lo anterior, bajo el argumento de que dichos efectos son necesarios para evitar un *vacío normativo* y que los mismos fueron adoptados también en la controversia constitucional 99/2016. Además, la sentencia especifica que con esa forma de proceder no se generan efectos ajenos a la materia de la controversia constitucional.

Como lo adelantemos, no compartimos la decisión mayoritaria. Desde nuestro punto de vista la reviviscencia parcial del artículo 106, primer párrafo, de la Constitución local **consolida un privilegio indebido a los magistrados y consejeros del Poder Judicial de Michoacán**.

En efecto, resulta importante recordar que la reforma a la Constitución de Michoacán de veinticuatro de julio de dos mil dieciocho no tuvo como objetivo eliminar una garantía de inmunidad procesal a los integrantes del Poder Judicial Local, sino a diversos servidores públicos[31] del Estado de Michoacán, como resultado de una política constitucional de disminuir privilegios.

En este sentido, la reviviscencia parcial que ordena la sentencia genera una situación de privilegio para los magistrados y consejeros del Poder Judicial del Estado de Michoacán frente al resto de los servidores públicos, que distorsiona la voluntad del constituyente local al eliminar la declaratoria de procedencia del Gobernador, el Secretario de Gobierno, el Procurador General de Justicia, los Diputados al Congreso, los Magistrados, los Consejeros Electorales y del Poder Judicial, y del Auditor Superior.

En ese orden de ideas, quienes suscribimos este voto particular consideramos que, en aras de evitar un trato privilegiado de los integrantes del poder judicial y la consecuente desigualdad del resto de servidores públicos tratándose de la declaratoria de procedencia por la comisión de delitos del orden común, lo conducente era ordenar la reviviscencia *total* del artículo 106, primer párrafo, de la Constitución de Michoacán, y dejar que los órganos políticos democráticos del Estado actuaran en consecuencia.

MINISTRA
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
(Firma Electrónica)

MINISTRO PRESIDENTE
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
(Firma Electrónica)

---

[28] **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.
[…]

[29] **Artículo 110.** […]
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.

[30] **La sentencia establece que el texto del artículo 106 se deberá leer de la siguiente** manera:
Artículo 106.- Para proceder penalmente por la comisión de delitos del orden común, contra […] los Magistrados, los Consejeros […] del Poder Judicial, […]; el Congreso del Estado erigido en Jurado de Sentencia, declararaì […] por mayoría absoluta […] 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.
[…]
Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente a aquel servidor público al que se le haya acreditado la comisión del delito de enriquecimiento ilícito.
Las leyes penales sancionarán con el decomiso y la privación de la propiedad de dichos bienes, demaìs de las otras penas que correspondan.

[31] El artículo 106, párrafo primero de la Constitución del Estado de Michoacán derogado el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho incluía en la mencionada inmunidad procesal penal al Gobernador, el Secretario de Gobierno, el Procurador General de Justicia, los Diputados al Congreso, los Consejeros Electorales, así como el Auditor Superior.

VOTO QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 165/2018, PROMOVIDA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintitrés de junio de dos mil veinte,** resolvió la controversia constitucional citada al rubro, donde se determinó por una parte **sobreseer** 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, reformado y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Legislativo Número 425, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho.

Por otra parte, en cuanto al fondo, **se reconoció la validez** de los artículos 27 y 107 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, reformados mediante el citado Decreto Legislativo Número 425; y **se declaró 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.

En lo que a este voto interesa, en el apartado IX, denominado **«decisión y efectos de la sentencia»,** se precisó que, para evitar un vacío normativo en el Estado de Michoacán, en relación con los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo, y 110, segundo párrafo, de la Constitución Local, el efecto de la irregularidad constitucional será la reviviscencia del contenido total de estos preceptos previo a la reforma impugnada de veinticuatro de julio de dos mil dieciocho.

Se dijo que, ante el cambio impugnado que sufrió el artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, toda vez que su contenido era complejo y aludía a varios servidores públicos estatales, el efecto de la invalidez radicaría en la reviviscencia de su primer párrafo, pero únicamente en el ámbito regulativo de **los magistrados y consejeros del Poder Judicial de Michoacán**[1]. Aduciendo que con esta forma de proceder no se generan efectos ajenos a la materia de la controversia constitucional, pues la aplicabilidad de los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo, 110, segundo párrafo, y el texto resultante del artículo 106 sólo será para los miembros del Poder Judicial Local.

Se precisó que esta delimitación de los efectos se determinó acorde con lo determinado al resolverse la **controversia constitucional 99/2016**.

En este sentido, el Tribunal Pleno **determinó** 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 mediante el Decreto Legislativo Número 425, publicado el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho.

Expuesto lo anterior, debo precisar que comparto todas las determinaciones de la sentencia; únicamente en relación con el apartado IX, denominado **«decisión y efectos de la sentencia»,** si bien comparto el efecto dado a la sentencia, conforme al precedente (controversia constitucional 99/2016), lo cierto es que considero que **la reviviscencia del primer párrafo del artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, debió ser integral**, no solamente lo relacionado con **los magistrados y consejeros del Poder Judicial de Michoacán.**

Pues si se determina la reviviscencia de una norma, debe revivirse tal como fue creada, de otra manera se revive una norma con contenido

---

[1] ***Ante esta reviviscencia parcial, el texto del artículo 106 se deberá leer de la siguiente*** *manera:*
*«**Artículo 106.-** Para proceder penalmente por la comisión de delitos del orden común, contra […]*
los Magistrados, los Consejeros […] del Poder Judicial, […]; el Congreso del Estado erigido en Jurado de Sentencia, declararaì […] por mayoría absoluta […] 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.
[…]
Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente a aquel servidor público al que se le haya acreditado la comisión del delito de enriquecimiento ilícito. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan».

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 es que comparto lo resuelto en la controversia constitucional citada al rubro, con la precisión señalada.

MINISTRO
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
(Firma Electrónica)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
LIC. RAFAEL COELLO CETINA
(Firma Electrónica)

HEREDAMOS
LIBERTAD
JUSTICIA SOCIAL