



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA
YUCATAN

Poder Judicial del Estado

de ésta, promuevo **DEMANDA DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES** en los términos que a continuación se expondrán:

En observancia al artículo 22, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente:

PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE YUCATÁN, con domicilio en Avenida Jacinto Canek, por calle noventa, sin número, Colonia Inalámbrica, Código Postal 97069, Mérida, Yucatán, representado por el suscrito Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, Doctor en Derecho Marcos Alejandro Celis Quintal, acreditando mi personalidad de Presidente del Tribunal Superior de Justicia con la copia certificada del acta de la Octava Sesión Extraordinaria del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, correspondiente al día 19 de diciembre de 2014, por el término comprendido del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2018. Finalmente señalando domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones derivadas del presente asunto el ubicado en el número 161 torre "A" quinto piso, de la calle de Londres, colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc, código postal 06600, de la Ciudad de México;

II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio:

a. Órgano que emitió la norma impugnada: Congreso del Estado de Yucatán, con domicilio en Periférico Poniente, Tablaje Catastral (33083, entre Fiscalía General del Estado y Silos Hidrogenadora), Col. Juan Pablo II Alborada. C.P. 97246, Mérida, Yucatán.

b. Órgano que promulgó la norma impugnada: Gobernador Constitucional del Estado de Yucatán, con domicilio en calle 61 por 60 y 62, colonia Centro, Código Postal 97000, Mérida, Yucatán.

III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios:

No existen dada la naturaleza de las normas impugnadas.

IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado:

- Artículo 97, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Yucatán (CPY).
- Artículo 100, primer y segundo párrafos, de la Constitución Política del Estado de Yucatán (CPY).



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

- Segundo transitorio del Decreto número 491/2017, "POR EL QUE SE MODIFICA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN, EN MATERIA DE FUERO Y RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS A LA IDENTIDAD".

Dicho Decreto contiene las reformas a la CPY que dotan de un nuevo contenido a los artículos 97 *in fine* y 100 de la CPY, así como el artículo transitorio de referencia que otorga un plazo de 180 días al Congreso Estatal para emitir la normatividad secundaria correspondiente. Fue publicado en el ejemplar N° 33,380 del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán (DOGEY) del día 19 de junio de 2017.

V. Los preceptos constitucionales y convencionales que, en su caso, se estimen violados:

- Artículo 1°, primer y tercer párrafos;
- Artículo 17, segundo párrafo;
- Artículo 49;
- Artículo 73, fracción XXI, inciso e);
- Artículo 111;
- Artículo 116, fracción III;

Todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

- Artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande:

Con fecha 29 de agosto de 2016, el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, a través del Titular de la Secretaría General de Gobierno, entregó a la Diputación Permanente, la propuesta de reforma a la Constitución Política del Estado de Yucatán, para eliminar el fuero a los servidores públicos de la entidad, la cual contó con un artículo único que solicitaba la reforma al último párrafo del artículo 97 y al primero del 100, además de derogar el segundo del 100, ambos de la Constitución Política del Estado de Yucatán, para eliminar el fuero al Poder Ejecutivo, diputados locales, presidentes municipales, titulares de la administración pública estatal y de los organismos autónomos, cuya parte medular expresaba:

"Ahora bien, es una necesidad ineludible la de adecuar nuestro marco legal ante estas necesidades y demandas que nos exige la sociedad, por ende con esta iniciativa se propone eliminar el fuero de todos los servidores públicos de la entidad, a que se refiere el artículo 97, párrafo primero, con



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA
YUCATAN

Poder Judicial del Estado

excepción de los magistrados y consejeros de la judicatura del Poder Judicial del Estado, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán."

Con fecha 01 de septiembre de 2016, el Dip. Elias Lixa Abimerhi, en sesión plenaria del del H. Congreso del Estado de Yucatán, pidió el uso de la palabra, para presentar el proyecto decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en materia de fuero, cuya parte relativa expresaba:

"Sobre esta base el proyecto se dirige a todos los puestos de principal injerencia, sin distinto alguno, en la medida que realicen las tareas esenciales de gobierno, resultando trascendental la extensión a magistrados y consejeros de la judicatura por recaer en este supuesto y ser órganos terminales de jurisdicción local."

Con fecha 08 de septiembre de 2016, el H. Congreso del Estado, turnó a la Comisión Permanente de Puntos Constitucionales y Gobernación, para su estudio, análisis y dictamen, dos iniciativas con proyecto de decreto por el que se modifican diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en materia de fuero, una signada por los ciudadanos Rolando Rodrigo Zapata Bello y Roberto Antonio Rodríguez Asaf, Gobernador Constitucional y Secretario General de Gobierno, respectivamente, y la otra por los diputados de la fracción legislativa del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del H. Congreso del Estado de Yucatán.

Con fecha 18 de mayo de 2017, la Comisión Permanente de Puntos Constitucionales y Gobernación del H. Congreso del Estado de Yucatán, aprobó el "Proyecto de Decreto por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán en materia de fuero y reconocimiento a los derechos de identidad".

En fecha diecinueve de mayo del año dos mil diecisiete el Congreso del Estado de Yucatán aprobó, por unanimidad de votos, entre otras cosas, una reforma por la cual se modificó el último párrafo del artículo 97 y el primer y segundo párrafo del artículo 100, ambos de la CPY, con la finalidad de restringir la figura de la declaración de procedencia, conocida como "fuero", a favor de los magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, estableciendo que dicha figura únicamente operaría por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán; reforma que fue remitida a los ayuntamientos de los municipios del Estado, para los efectos del artículo 108 de la CPY.

Una vez agotado el procedimiento a que se refiere el artículo 108 de la CPY, el Gobernador del Estado de Yucatán expidió el Decreto 491/2017,



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

“POR EL QUE SE MODIFICA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN, EN MATERIA DE FUERO Y RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS A LA IDENTIDAD”, el cual fue publicado en el ejemplar N° 33,380 del DOGEY, del día 19 de junio de 2017, promulgando la reforma a la constitución local de referencia, la cual entró en vigor el día siguiente a su publicación, es decir el 20 de junio de 2017, de acuerdo al artículo transitorio primero del mismo.

Así las cosas, la modificación aprobada se refleja en el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA	TEXTO VIGENTE
<p>Artículo 97.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial del Estado, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso del Estado o en la Administración Pública estatal o municipal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.</p> <p>Los servidores públicos a que se refiere este artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes, en los términos que determine la ley.</p> <p>Los servidores públicos del Estado y de los Municipios, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades, la que se determinará anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, de acuerdo a las bases establecidas en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Las remuneraciones de los servidores</p>	<p>Artículo 97.- ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

públicos y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie, en los términos que establezca la Ley.

Los servidores públicos del Estado y de los municipios, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Todo servidor público es responsable por la comisión de delitos en el ejercicio de su encargo.

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

Artículo 100.- El Congreso del estado, mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, resolverá lo conducente, para proceder penalmente contra los diputados locales; los magistrados y los consejeros de la judicatura del Poder Judicial del estado; el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; los comisionados del Instituto

...

...

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

Artículo 100.- El Congreso del estado, mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, resolverá lo conducente, para proceder penalmente en contra de los magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del estado, únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

Estatad de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán; los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán; los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán; los titulares de las dependencias de la Administración Pública centralizada y los directores generales o sus equivalentes de la Administración Pública paraestatal; y los presidentes municipales, por la comisión de delitos durante su encargo.

El Gobernador del Estado, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común.

Si la resolución del Congreso fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso

ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo.

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

...



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo o comisión.

Si el Congreso declara que ha lugar a proceder, el inculpado quedará a disposición de las autoridades competentes.

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

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

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal; tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán valorarse de acuerdo al lucro obtenido y a la reparación de los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos del beneficio obtenido o de los daños o perjuicios causados. Se deroga.

...

...

...

...

...

VII. Oportunidad en la promoción:



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

Acorde al artículo 21 fracción II de la Ley Reglamentaria, el plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional, tratándose de normas generales, es de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En el caso, la acción se endereza en contra de normas generales, cuyo texto reformado fue publicado en el DOGEY el día 19 de junio de 2017, por lo que el plazo para presentar la acción corrió del 20 de junio de dos mil diecisiete, al 30 de agosto del propio año.

Por tanto, al promoverse el día de hoy la presente demanda, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la acción es oportuna.

VIII. Introducción

El sistema constitucional mexicano ha establecido para ciertos funcionarios públicos, una garantía constitucional en materia penal, que los protege legal y políticamente, para evitar ser agredidos por poderes públicos o acusados por éstos o por los gobernados sin sustento jurídico. Es decir, la garantía aquí aludida, como lo ha señalado el intérprete constitucional:

...se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como mantener el equilibrio entre los poderes del Estado, dentro de los regímenes democráticos. No es lo que en teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional.¹

Otra definición del fuero es:

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, sin perjuicio de que puedan quedar privados de dichos privilegios para los efectos legales correspondientes, siempre que medie la autorización del Congreso de la Unión.²

De esta última definición se advierte que **la independencia, inviolabilidad e inmunidad son las prerrogativas fundamentales de que gozan los servidores públicos que protege esta figura. Les permite**

¹ CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE. Novena época, instancia: Pleno, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, junio de 1996, tesis: P./J. 37/96, pág. 388.

² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El fuero Serie Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano. Número 6*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p.20.



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA
YUCATAN

Poder Judicial del Estado

desarrollar sus funciones sin temor de represalias o acusaciones temerarias, sobre todo en virtud de que suelen constituirse en críticos del gobierno.³

En consecuencia, dicha declaración es un acto administrativo y tiene como finalidad remover la inmunidad procesal que se conoce comúnmente como fuero constitucional, para que así el funcionario pueda ser sometido a la jurisdicción penal respectiva. Cabe puntualizar que la declaración de procedencia no prejuzga sobre la culpabilidad del servidor público, sólo se limita a hacer una exposición que establece la probable existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado; la consecuencia es poner a disposición de la justicia al funcionario, para que sea un juez del Poder Judicial quien decida la culpabilidad o no del inculpado.

Como se observa, la Cámara se convierte así en verdadero órgano de control político entre los órganos del poder público, con un procedimiento dotado de garantías mínimas, tales como derecho a la defensa, garantía de audiencia, ofrecimiento de pruebas, entre otras.

Esa garantía es indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, en virtud de la cual, quienes la disfrutan, tienen la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del Congreso; y si bien el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros, esto no implica revestir a sus miembros de impunidad, sino que condiciona la intervención de otras jurisdicciones, tal y como se señala en la siguiente jurisprudencia:⁴

“FUERO CONSTITUCIONAL. Los miembros del Poder Legislativo gozan de una inmunidad que se conoce entre nosotros como fuero constitucional. **Esa prerrogativa es indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, a virtud de la cual, quienes la disfrutan, tienen la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del propio cuerpo o cámara a la que pertenece el acusado y esa declaración debe ser emitida por mayoría de votos del número total de sus miembros: La norma constitucional que esto establece, se informa en una necesidad política que descansa en impedir que la asamblea sea privada de uno o parte de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña y sólo puede suceder ésto, con la autorización que la propia asamblea dé en la forma constitucional antes expresada; y si es verdad que el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros, esto no implica revestir a sus miembros de impunidad, sino que condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos que sólo pueden ser calificados por la**

³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El fuero Serie Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano*. Número 6, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p.21.

⁴ FUERO CONSTITUCIONAL. Quinta época, instancia: Primera Sala, fuente: Semanario Judicial de la Federación, tomo: LXXXVIII, pág. 327.



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

cámara relativa, y mientras no exista el consentimiento de la asamblea, ninguno de sus miembros puede ser enjuiciado por otra autoridad. Este principio o corolario que se establece de una manera indubitable en el artículo 109 de la Constitución, implica que la licencia concedida a un diputado, no tiene más valor que el de un permiso para separarse del cargo, pero no de un desafuero para el cual es necesario el consentimiento y la decisión de la cámara a la que pertenecía, dado por mayoría absoluta de votos de los miembros que la integran; y mientras no exista esa declaración, es indudable que dicho diputado no ha sido desaforado legalmente y por ende, ninguna autoridad judicial puede enjuiciarlo, al grado de ser privado de su libertad, por la comisión de los hechos delictuosos que se le imputen. Es necesario insistir en que la licencia concedida a un diputado para separarse de su puesto, no implica privación de su fuero, o sea de la prerrogativa de nuestra ley constitucional le otorga en forma refleja del derecho objetivo que la Carta Fundamental fija para proteger la soberanía de los órganos legislativos, pues que siendo el fuero una prerrogativa esencial para la existencia misma del cuerpo en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo integran resultan beneficiados, no porque se les conceda a cada uno de ellos particularmente ninguna tutela, sino que se benefician pro-parte y como consecuencia del beneficio común, y tal beneficio, que descansa en el interés público, tiende a proteger al órgano colegiado para que sea inviolable; pero esto sólo puede lograrse protegiendo a cada uno de sus componentes de donde resulta que ese beneficio no viene a ser, sino un interés jurídicamente protegido, o sea un derecho reflejo y específico que corresponde a cada uno de los miembros de las Cámaras Legislativas fijado en el artículo 109 constitucional. Sin embargo, no puede renunciarse a ese derecho, porque el beneficio de la ley no está establecido únicamente en favor del particular, sino como miembro de una cámara que es en realidad la que tiende a ser protegida constitucionalmente con objeto de que su función de soberanía no se menoscabe; por eso es que nuestra Constitución únicamente faculta a ese órgano para que decida por mayoría absoluta de votos, si no uno de sus miembros puede ser enjuiciado por delitos del orden común y por la autoridad judicial competente. No obstante esto, es indispensable convenir en que esa prerrogativa establecida en favor de la cámara, finca un interés en cada uno de sus miembros que debe ser jurídicamente protegido, pero esto no implica en forma alguna, que pueda renunciarse ese beneficio, porque los beneficios que establecen las leyes de orden público son irrenunciables, puesto que se establecen para satisfacer intereses sociales, ya que sólo pueden renunciarse los beneficios que la ley concede exclusivamente a los particulares, si no se afectan los derechos de tercero. Por estos conceptos el fuero no puede renunciarse, ya que únicamente puede privarse de él a virtud de una función de soberanía que realice la cámara a la que pertenezca el miembro o individuo que es objeto de una decisión



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

sobre este particular, pero éste, como tal y mientras no haya sido privado de ese beneficio, no puede ser sujeto a proceso, y en consecuencia, no puede ordenarse su aprehensión, pues al hacerlo, se viola el artículo 16 constitucional, toda vez que la jurisdicción represiva, bien sea del orden común o federal, no es competente para realizarlo, puesto que no se han satisfecho las condiciones de procedibilidad y punibilidad, a virtud del obstáculo que de una manera expresa señala el artículo 109 de nuestra Constitución Federal. Por otra parte, y para que se perciba la profunda diferencia entre una licencia concedida, aun cuando haya sido solicitada con el propósito de someterse a los órganos de Poder Judicial, y el desafuero constitucional, es pertinente advertir que por medio de la primera, no se pierde el carácter de representante popular y el interesado puede volver a sus funciones al terminar esa licencia, o cuando lo estime conveniente, dándola por concluida, en tanto que tratándose de desafuero, el representante popular queda desde luego separado del cuerpo a que pertenece, sin que pueda volver a recuperar su cargo, aun cuando sea absuelto en el proceso judicial correspondiente: Además, en el caso de licencia, aparte del derecho de percibir sus dietas respectivas, el representante popular conserva su carácter de tal, con todas sus inmunidades, de tal manera que si cometiere un delito del orden común o de naturaleza oficial, dentro del plazo de la licencia, no podrá ser enjuiciado, sino con las formalidades previas que señala la Constitución; en cambio con el desafuero, queda en calidad de simple ciudadano, y puede ser enjuiciado por las autoridades judiciales no sólo por el delito que originó el desafuero, sino por cualquiera otro delito posterior, sin requisito previo alguno. Por último, en su parte formal se diferencia la licencia y el desafuero, en que para conceder la primera, basta un quórum ordinario, y para decretar la segunda, es necesario el quórum que la Constitución General señala."

Así, no es un privilegio personal, sino una garantía, es decir, un mecanismo para salvaguardar la función constitucional de los órganos del poder público, por lo que se convierte en una circunstancia de interés público, sin que genere una situación de impunidad.

Por ello, en el orden federal, la Cámara de Diputados debe salvaguardar el principio de igualdad ante la ley, dando curso a la declaratoria de procedencia, para que el funcionario responda por los hechos previsiblemente ilícitos en los mismos términos que todos los ciudadanos.

Esta figura jurídica, a nivel federal se encuentra establecida en el artículo 111 de la CPEUM, en donde se establece una diferencia sustancial con el juicio político y la declaración de procedencia.

En efecto, el primero es un procedimiento que sanciona a los funcionarios con destitución y la posibilidad de inhabilitación para ejercer cargos públicos, independientemente de las responsabilidades penales a que haya lugar, en tanto que la segunda, sólo es un acto administrativo para



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA
YUCATAN

Poder Judicial del Estado

retirar la inmunidad procesal en materia penal, a fin de que el imputado quede a disposición de la justicia.

Otra diferencia sustancial es el órgano que conoce de dichas figuras, pues el juicio político es una actividad compartida entre las cámaras de Diputados y de Senadores, mientras que la declaración de procedencia es una actividad exclusiva de la Cámara de Diputados, ello a nivel federal.

Pueden ser sujetos del procedimiento de la declaración de procedencia, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la SCJN, 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.

De igual forma, en dicho precepto se señala que 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 el artículo 111 CPEUM, 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.

Ahora bien, en este sentido las Constituciones Estatales, **siguiendo los lineamientos establecidos en la CPEUM**, establecen como garantía constitucional la declaración de procedencia en relación a delitos del fuero común, tal y como sucedía en el Estado de Yucatán, en donde en los artículos 97 y 100 de la CPY se contemplaba esta figura de manera amplia y cuya tramitación se encuentra regulada en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, en donde se señala que para proceder penalmente en contra del Gobernador del estado; los diputados locales en funciones; los magistrados y los consejeros de la judicatura del Poder Judicial del estado; el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; los comisionados del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán; los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán; los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán; los titulares de las dependencias de la Administración Pública estatal; y los presidentes municipales, es necesario la declaración de procedencia que emita el Congreso del Estado.⁵ El efecto de que proceda este mecanismo será la declaración de que ha lugar a proceder contra el imputado y será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal.

⁵ Se señala en la CPY a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán aunque todavía no ha entrado en vigor la reforma constitucional local en materia de anticorrupción.



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA
YUCATAN

Poder Judicial del Estado

IX. Conceptos de invalidez

Una vez establecido lo anterior, corresponde formular los conceptos de invalidez siguientes:

1.- SE CONTRAVIENE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL LA CUAL ES PROTEGIDA CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONALMENTE, Y CON ELLO SE VULNERA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES:

Los actos cuya invalidez se demanda violan los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto a que resultan transgresores de la independencia del Poder Judicial del Estado de Yucatán.

Como se ha señalado el fuero es:

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, sin perjuicio de que puedan quedar privados de dichos privilegios para los efectos legales correspondientes, siempre que medie la autorización del Congreso de la Unión.⁶

De esta última definición se advierte que la **independencia**, inviolabilidad e inmunidad **son las prerrogativas fundamentales de que gozan los servidores públicos que protege esta figura**. Les permite desarrollar sus funciones sin temor de represalias o acusaciones temerarias, sobre todo en virtud de que suelen constituirse en críticos del gobierno,⁷ dicho en otras palabras, el requisito de la declaración de procedencia está instituido en nuestro orden constitucional para evitar que el correcto desempeño de las funciones de los servidores públicos se encuentre en perpetua amenaza o permanentemente en entredicho derivado de proclividades políticas, lo cual significa desde luego que la exigencia de mérito implica la garantía de independencia necesaria para ejercer las funciones propias de cada Poder u organismo correspondiente; siendo que **los actos hoy reclamados afectan la independencia judicial del Poder Judicial del Estado de Yucatán, lesionando la esfera jurídica de este Poder, lo que le legitima para acudir por este vía de controversia constitucional**, tal y como ha señalado la Suprema Corte en casos análogos cuando ha habido una afectación a la independencia judicial, como puede verse en la jurisprudencia con rubro: "**CONTROVERSIA**

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El fuero Serie Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano. Número 6*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p.20.

⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El fuero Serie Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano. Número 6*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p.21.



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

CONSTITUCIONAL. LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA ACUDIR A ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, CUANDO SE AFECTE SU INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL CON MOTIVO DE UN JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SUS INTEGRANTES.”⁸

Para entender lo anterior, debe recordarse que la independencia judicial adopta la figura de un derecho humano reconocido en la CPEUM y en tratados internacionales.

En efecto, de manera expresa se contiene en el segundo párrafo de la fracción III del artículo 116 de la CPEUM, que en la parte conducente indica:

(...) La independencia de los magistrados (...) en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones (...).

A su vez, el artículo 17 de la CPEUM, en su párrafo segundo, refiere lo siguiente:

(...) Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial (...).

De esta manera, en la imparcialidad requerida para un debido proceso legal, reside el especial énfasis de la independencia judicial.

Asimismo, a partir de la suscripción de diversos instrumentos internacionales: tratados, protocolos, convenciones, etc., la comunidad internacional abrió la puerta a reconocerle al individuo el derecho que le asiste a acudir, desde una perspectiva regional a organismos como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) o la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorIDH), a fin de hacer valer sus derechos esenciales que encuentran fundamento en los atributos de la persona humana.

Las mencionadas instancias internacionales se han encargado de administrar justicia en casos trascendentales de vulneración a derechos humanos en los que los aparatos de justicia de los Estados parte en la convención respectiva no brindaron a los presuntos lesionados la posibilidad de acceder a los recursos judiciales internos, o habiéndoles dado la posibilidad de acceder, los mismos fueron ineficaces para proteger su vida, integridad personal, libertad, etc., es decir no gozaron de las suficientes garantías judiciales. Dichas garantías abren paso al tema que nos ocupa, ya que las mismas hacen parte integral de los derechos humanos de acceso a la justicia, debido proceso e independencia judicial. No vistas tan solo como

⁸ Tesis P./J. 54/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Registro: 180916, Tomo XX, Agosto de 2004, Página: 1154



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA
YUCATAN

Poder Judicial del Estado

herramientas, sino como derechos de titularidad de los justiciables y que pueden ser exigibles ante tribunales internacionales.

Así, se concibe a la independencia judicial como un derecho humano cuyo fundamento normativo, evolución, contenido y alcance puede analizarse a partir del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, muestra de ello es el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que es del siguiente tenor:

(...) Artículo 10°: Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación (...).

La independencia judicial se predica desde los jueces pero para los justiciables, ya que sin duda alguna, la razón más fuerte que nos motiva a defender dicha independencia rodeando al juzgador de condiciones que le permitan administrar justicia sin intromisiones indebidas, es garantizar en la mayor medida de lo posible el derecho de todos a obtener decisiones justas, en evitación de atropellos por parte de cualquier autoridad o de otros ciudadanos.

Defender la independencia de los juzgadores, resulta entonces imperativo, si se busca evitar a toda costa que los individuos inmersos en un proceso (no sólo de carácter penal) se expongan a vivir las injusticias existentes en una sociedad carente de un sistema efectivo de control social.

También del texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), sobresale el artículo 8.1:

(...) 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 (...).

Tal artículo no puede desligarse a su vez, de los artículos 1 y 25 de la citada Convención, que a su vez cobran especificidad a través de la Carta Democrática Interamericana:

(...) Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos.

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano. (...).

(...) Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente (...).

En los artículos 3° y 4°, de la Carta Democrática Interamericana, la independencia judicial cobra total relevancia y adquiere la categoría de elemento esencial de la democracia representativa que debe ser respetado y defendido por todos los sectores de la sociedad:

(...) Artículo 3. Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos (...).

(...) Artículo 4. Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia (...).

Ello responde a la importancia que en nuestras sociedades se le ha dado al valor de la justicia, valor este, que no puede existir sin separación de poderes y total independencia del poder judicial.

Sin embargo, vale la pena resaltar que aun cuando la independencia judicial se referencia como derecho en los distintos instrumentos internacionales, su desarrollo como derecho se ha dado por la jurisprudencia supranacional.

En ese sentido, ha dicho la CorIDH que la Independencia Judicial es garantía fundamental en un régimen democrático que va de la mano del principio de separación de poderes (caso Tribunal Constitucional, Sentencia de 31 de enero de 2001).



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

Así, con la reforma impugnada en la presente controversia constitucional, el Congreso del Estado de Yucatán se encuentra restringiendo un derecho fundamental sin tener competencia para ello, toda vez que el ejercicio de tales derechos, acorde con el artículo 1º de la misma CPEUM, no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Carta Magna Federal establece, resultando por demás evidente que **el legislador común si bien puede ampliar un derecho humano reconocido en el bloque de regularidad constitucional, carece de facultades para determinar restricciones, dado que ello, en su caso, es competencia del constituyente permanente (federal).**

Resulta aplicable al caso, la tesis emitida por la Segunda Sala de la SCJN, en la Novena Época, con número de Registro 163081, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a. CXXIX/2010, página: 1474, que es del siguiente tenor:

NORMAS CONSTITUCIONALES. POR REGLA GENERAL REQUIEREN DE REGULACIÓN A TRAVÉS DE LEYES SECUNDARIAS, SIN QUE EL LEGISLADOR PUEDA APARTARSE DEL ESPÍRITU DE AQUÉLLAS. Es principio comúnmente aceptado que, por regla general, los postulados contenidos en los preceptos constitucionales requieren de regulación posterior, mediante la actividad legislativa ordinaria, a fin de normar las situaciones particulares y concretas, a la luz de los principios enunciados en el Texto Constitucional, particularmente cuando se trata de preceptos que consagran los llamados derechos fundamentales o garantías individuales, propios de las Constituciones liberales, como la General de la República, donde se privilegia el principio de que la protección y materialización efectiva de esos derechos de libertad han de interpretarse de manera amplia, para evitar limitarlos y promover, a través de la legislación secundaria, su realización e, inclusive, su ampliación a favor de los habitantes del país; de manera que si bien no es dable al legislador crear ni anular esos derechos, sí puede desarrollarlos y ampliar su contenido, siempre y cuando ese ulterior desarrollo o ampliación no pugne con el espíritu constitucional que los creó. Esto es, el legislador, al hacer uso de su facultad de elaborar normas, no posee una facultad discrecional para regular lo que quiera y como quiera, drenando los contenidos de las normas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ésta puede imponer a la legislación secundaria dos tipos de límites: a) Formales, referidos a normas que regulan el procedimiento de formación de la ley, acotándolo al procedimiento establecido por la Constitución, y b) Materiales o sustanciales, relativos a las normas que vinculan el contenido de las leyes futuras, mediante órdenes y prohibiciones dirigidas al legislador o de manera indirecta, regulando inmediatamente ciertos supuestos de hecho (por ejemplo, confiriendo derechos subjetivos a los ciudadanos) y estableciendo su propia superioridad jerárquica respecto de la ley.



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA
YUCATAN

Poder Judicial del Estado

Cabe hacer mención que en instrumentos internacionales de carácter no contractual y alcance universal, podemos encontrar las observaciones generales de la Organización de Naciones Unidas (ONU) realizadas a través del Comité de Derechos Humanos encargado de la supervisión y cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (que comprende asimismo en el artículo 14 el derecho humano a la independencia judicial). Al efecto, destaca la observación No. 32⁹, que en sus principales apartes, busca ampliar el derecho de referencia.

Dicho Comité afirmó:

(...) El artículo 14 es de naturaleza particularmente compleja y en él se combinan diversas garantías con diferentes ámbitos de aplicación. La primera oración del párrafo 1 establece una garantía general de igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, que rige con independencia de la naturaleza de las actuaciones ante estas instancias. La segunda oración de este mismo párrafo consagra el derecho de las personas a ser oídas públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, si se enfrentan a una acusación de carácter penal o si se trata de determinar sus derechos y obligaciones de carácter civil. En estas actuaciones la prensa y el público sólo pueden ser excluidos de las vistas públicas en los casos especificados en la tercera oración del párrafo 1. Los párrafos 2 a 5 del artículo prevén las garantías procesales de que disponen las personas acusadas de un delito. El párrafo 6 establece un derecho sustantivo a la indemnización cuando se haya producido un error judicial (...)

(...) Las garantías procesales nunca podrán ser objeto de medidas derogatorias que soslayan la protección de derechos que no son susceptibles de suspensión. Así, por ejemplo, al ser imposible suspender la totalidad de las disposiciones del artículo 6 del Pacto, cualquier juicio que se concluya con la imposición de la pena de muerte durante un estado de excepción deberá guardar conformidad con las disposiciones del Pacto, incluidos todos los requisitos del artículo 142. De manera análoga, como tampoco puede suspenderse ninguna de las disposiciones del artículo 7, ninguna declaración o confesión o, en principio, ninguna prueba que se obtenga en violación de esta disposición podrá admitirse en los procesos previstos por el artículo 14, incluso durante un estado de excepción, salvo si una declaración o confesión obtenida en violación del artículo 7 se utiliza como prueba de tortura u otro trato prohibido por esta disposición. En ningún caso cabe desviarse de los principios fundamentales del juicio imparcial, incluida la presunción de inocencia.

⁹ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32. (Organización de las Naciones Unidas, adoptada en Ginebra en el 90° periodo de sesiones del 9 al 27 de julio, 2006).



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

(Observación general N° 29, art. 4: Suspensión de obligaciones durante un estado de excepción, párr. 11.). (...)

18. La noción de "tribunal", en la segunda oración del párrafo 1 del artículo 14, se refiere a un órgano, cualquiera sea su denominación, creado por ley, independiente de los poderes ejecutivo y legislativo, o que goza en casos específicos de independencia judicial al decidir cuestiones jurídicas en actuaciones de carácter judicial.

19. El requisito de la competencia, independencia e imparcialidad de un tribunal en el sentido del párrafo 1 del artículo 14 es un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna (...).

El requisito de independencia se refiere, en particular, al procedimiento y las cualificaciones para el nombramiento de los jueces, y las garantías en relación con su seguridad en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, en los casos en que exista, las condiciones que rigen los ascensos, traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones y la independencia efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo. Los Estados deben adoptar medidas concretas que garanticen la independencia del poder judicial, y proteger a los jueces de toda forma de influencia política en la adopción de decisiones por medio de la Constitución o la aprobación de leyes que establezcan procedimientos claros y criterios objetivos para el nombramiento, la remuneración, el mandato, la promoción, la suspensión y la destitución, y las sanciones disciplinarias en relación con los miembros de la judicatura. Toda situación en que las funciones y competencias del poder judicial y del poder ejecutivo no sean claramente distinguibles o en la que este último pueda controlar o dirigir al primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente. Es necesario proteger a los jueces contra los conflictos de intereses y la intimidación. Para salvaguardar su independencia, la ley deberá garantizar la condición jurídica de los jueces, incluida su permanencia en el cargo por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, condiciones de servicio, pensiones y una edad de jubilación adecuadas.

20. Los jueces podrán ser destituidos únicamente por razones graves de mala conducta o incompetencia, de conformidad con procedimientos equitativos que garanticen la objetividad y la imparcialidad establecidas en la Constitución o en la ley. La destitución de jueces por el poder ejecutivo, por ejemplo antes de la expiración del mandato para el que fueron nombrados, sin que se les dé ninguna razón concreta y sin que dispongan de una protección judicial efectiva para impugnar la destitución, es incompatible con la independencia del poder judicial. Esto también se aplica, por ejemplo, a la destitución por el poder



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA
YUCATAN

Poder Judicial del Estado

ejecutivo de jueces presuntamente corruptos sin que se siga ninguno de los procedimientos establecidos en la ley.

21. El requisito de imparcialidad tiene dos aspectos. En primer lugar, los jueces no deben permitir que su fallo esté influenciado por sesgos o prejuicios personales, ni tener ideas preconcebidas en cuanto al asunto sometido a su estudio, ni actuar de manera que indebidamente promueva los intereses de una de las partes en detrimento de los de la otra. En segundo lugar, el tribunal también debe parecer imparcial a un observador razonable. Por ejemplo, normalmente no puede ser considerado imparcial un juicio afectado por la participación de un juez que, conforme a los estatutos internos, debería haber sido recusado.

22. Las disposiciones del artículo 14 se aplican a todos los tribunales y cortes de justicia comprendidos en el ámbito de ese artículo, sean ordinarios o especializados, civiles o militares”.

La jurisprudencia de la CorIDH ha señalado que el alcance de las garantías judiciales y de la protección judicial efectiva para los jueces debe ser analizada en relación con los estándares sobre independencia judicial.¹⁰

En el caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, la CorIDH precisó que los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías específicas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, lo cual dicho órgano judicial supranacional ha entendido como “esencial para el ejercicio de la función judicial”.¹¹

La independencia de los jueces, magistrados y del Poder Judicial en su conjunto es consecuencia de uno de los principios básicos del Estado de Derecho: **la división de poderes.**

La CorIDH ha sentado jurisprudencia en el sentido de que los principios de legalidad, las instituciones democráticas y el estado de derecho son inseparables.¹² Y específicamente a la división de poderes señaló que “uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces”¹³

El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Ecuador, sentencia de 28 de agosto de 2013, párr. 188.

¹¹ Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 67.

¹² El Hábeas Corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC 8/87, Serie A, n° 8.

¹³ Caso del Tribunal Constitucional (Aguirre Roca, Rey Ferry y Revoredó Marsano c. Perú), sentencia de la CIDH del 31 de enero de 2001, Serie C, Nro. 71.



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación.¹⁴

La CorIDH, ha señalado que el ejercicio autónomo de la función judicial debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico,¹⁵ por ello, **la independencia judicial ayuda a preservar el principio de división de poderes**, traducido en un doble plano. Por un lado, en la esfera individual del magistrado o juez, a efectos que sus decisiones no sean el resultado de sus preferencias personales, o de influencias, alicientes, presiones o amenazas o intromisiones indebidas, directas o indirectas, de cualquier sector, como lo establece el Principio 2 de los "Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura".¹⁶

Aspecto que también es contemplado en el artículo 4 del Estatuto del Juez Iberoamericano,¹⁷ el que establece que "*en el ejercicio de la jurisdicción, los jueces no se encuentran sometidos a autoridades judiciales superiores, sin perjuicio de la facultad de éstas de revisar las decisiones jurisdiccionales a través de los recursos legalmente establecidos, y de la fuerza que cada ordenamiento nacional atribuya a la jurisprudencia y a los precedentes emanados de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos*".

Pero el otro aspecto de la independencia judicial, es el de la independencia institucional del Poder Judicial. Esta independencia se refiere a la necesidad que la organización judicial no se encuentre subordinada a los otros poderes públicos.

La noción de independencia institucional está establecida como Principio 1 de los "Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura", e indica que los Poderes Ejecutivo y Legislativo, al igual que las demás instituciones del Estado, tienen el deber de respetar y cumplir las sentencias y decisiones del Poder Judicial.

Una disposición similar se encuentra en el Estatuto del Juez Iberoamericano, el que en su art. 2 precisa que: "Los otros poderes del Estado y, en general, todas las autoridades, instituciones y organismos nacionales o internacionales, así como los diferentes grupos y organizaciones sociales, económicos y políticos, deben respetar y hacer efectiva la independencia de la judicatura".

¹⁴ Cfr. Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 55

¹⁵ Cfr. Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela, párr. 55, y Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, párr. 67.

¹⁶ Los Principios básicos relativos a la Independencia de la judicatura fueron adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán entre el 26 de agosto y el 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.

¹⁷ El Estatuto del Juez Iberoamericano fue aprobado por la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Santa Cruz de Tenerife, España en mayo de 2001.



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

Conforme a la jurisprudencia de la CorIDH y del TEDH, así como de conformidad con los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura (en adelante "Principios Básicos"), las siguientes garantías se derivan de la independencia judicial: un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la **garantía contra presiones externas**.¹⁸

Respecto a la garantía contra presiones externas, los Principios Básicos disponen que los jueces resolverán los asuntos que conozcan "basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo". Asimismo, dichos Principios establecen que "no se efectuarán intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial".¹⁹

Por lo anterior, la CorIDH concluye que: i) el respeto de las garantías judiciales implica respetar la independencia judicial; ii) las dimensiones de la independencia judicial se traducen en el derecho subjetivo del juez a que su separación del cargo obedezca exclusivamente a las causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque se ha cumplido el término o período de su mandato, y iii) cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia de los jueces en su cargo, se vulnera el derecho a la independencia judicial consagrado en el artículo 8.1 de la CADH, en conjunción con el derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en un cargo público, establecido en el artículo 23.1.c de la propia CADH.²⁰

Así, los magistrados del Poder Judicial del Estado (así como los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación y los Ministros de la SCJN), requieren de ciertas salvaguardas para poder ejercer su función de forma independiente, autónoma e imparcial, pues las garantías de independencia y autonomía son el supuesto necesario para una justicia imparcial.²¹

¹⁸ Cfr. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, párr. 75, y Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela, párr. 98. Ver también Principios 2, 3 y 4 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso Campbell y Fell Vs. Reino Unido, Sentencia de 28 de junio de 1984, para. 78; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso Langborger Vs. Suecia, Sentencia de 22 de enero de 1989.

¹⁹ Principios 2 y de los Principios Básicos de las Naciones Unidas.

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Ecuador, sentencia de 28 de agosto de 2013, párr. 198 y 199.

²¹ 1) La garantía de independencia previene frente a intromisiones externas o internas. La intromisión es externa si proviene de otros poderes del Estado, de la sociedad, de las partes o terceros. La intromisión es interna cuando la inquietud o perturbación proviene de los demás órganos jurisdiccionales o de gobierno del mismo poder. 2) La interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico no podrá ser objeto de intromisión, mediante órdenes o presiones de cualquier clase. 3) La salvaguarda de esa independencia exige: a) la inamovilidad; b) inmunidad; y c) sistemas de excusas y recusaciones. 4) Mediante la autonomía se preserva el carácter del juzgador de tercero ajeno al conflicto de intereses que ante planteen las partes.



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

Como se ha destacado, la CPEUM, en su artículo 17, prevé expresamente que todo ciudadano tendrá derecho a una justicia "pronta, completa e imparcial."

Se ha evidenciado que una de las formas para garantizar la independencia personal de los jueces y magistrados, es mediante las disposiciones que protejan su inamovilidad y garantías contra presiones externas poniéndolos al abrigo de las veleidades de la política y, asegurándoles que mientras se conduzcan conforme a la ley, seguirán desempeñando su puesto.

En ese sentido, la independencia de los tribunales corresponde al principio básico de que toda persona tiene derecho a ser juzgada por tribunales ordinarios con arreglo a los procedimientos legales establecidos. Por tanto, la independencia de la judicatura, como órgano, es fundamento esencial de la justicia que debe impartir el Estado, así como la independencia personal de los jueces es indispensable para asegurar su imparcialidad y hacer posible que puedan ejercer sus funciones con autonomía y sin presiones, y ambas –independencia de la judicatura e independencia de los jueces– garantizan el derecho al debido proceso de toda persona sometida a juicio de cualquier naturaleza.

Por lo anterior, el artículo 116, fracción III, de la propia CPEUM establece que "La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados".

Ahora bien, como formas de garantizar esta independencia judicial en la administración de justicia local, la SCJN ha considerado que se consagran como principios básicos a los que deben sujetarse las entidades federativas y los poderes en los que se divide el ejercicio del poder público, los siguientes:

1) La sujeción de la designación de Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales a los requisitos constitucionales que garanticen la idoneidad de las personas que se nombren, al consignarse que los nombramientos de Magistrados y Jueces deberán hacerse preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que la merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica y exigirse que los Magistrados satisfagan los requisitos que el artículo 95 constitucional prevé para los Ministros de la SCJN, lo que será responsabilidad de los órganos de gobierno que de acuerdo con la Constitución Estatal, a la que remite la Federal, participen en el proceso relativo a dicha designación;

2) La consagración de la carrera judicial al establecerse, por una parte, que las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados y, por la otra, la preferencia para el nombramiento de Magistrados y Jueces entre las personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia, lo que será responsabilidad de los Tribunales



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA
YUCATAN

Poder Judicial del Estado

Superiores o Supremos Tribunales de Justicia de los Estados o, en su caso, de los Consejos de la Judicatura, cuando se hayan establecido;

3) La seguridad económica de Jueces y Magistrados, al disponerse que percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida durante su encargo;

4) La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo que se manifiesta en tres aspectos:

a) La determinación en las Constituciones Locales, de manera general y objetiva, del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que significa que el funcionario judicial no podrá ser removido de manera arbitraria durante dicho periodo;

b) La posibilidad de ratificación de los Magistrados al término del ejercicio conforme al periodo señalado en la Constitución Local respectiva, siempre y cuando demuestren suficientemente poseer los atributos que se les reconocieron al haberseles designado, así como que esa demostración se realizó a través del trabajo cotidiano, desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable. Esto implica la necesidad de que se emitan dictámenes de evaluación de su desempeño por los Poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo que concurren en la ratificación y vigilancia en el desempeño de la función, con motivo de la conclusión del periodo del ejercicio del cargo; y,

c) La inamovilidad judicial para los Magistrados que hayan sido ratificados en sus puestos, que sólo podrán ser removidos "en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados."²²

Como se observa, el artículo 116 de la CPEUM establece que los Magistrados de los Tribunales de Justicia de las Entidades Federativas, durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales, pudiendo ser reelectos; si así lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidad de los servidores públicos de los Estados.

Asimismo, en el caso del Consejo de la Judicatura cuya función reside en conocer y resolver todos aquellos asuntos que estén relacionados con la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial del Estado, esta garantía es fundamental en el funcionamiento de este Poder.

De ahí que el artículo 97 *in fine* de la CPY enunciaba antes de la reforma ahora combatida que, para proceder penalmente contra algún magistrado o consejero, era necesaria previamente la declaración de procedencia que emita el Congreso del Estado, sin ninguna restricción al respecto.

La citada figura no fomenta la impunidad. Lejos de ello, incentiva la autonomía de la función judicial, con la imparcialidad que se refleja

²² PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Novena época, instancia: Pleno, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Octubre de 2000, tesis: P./J. 101/2000, pág. 32.



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

en el respeto al debido proceso. De lo contrario, se podría exponer a los Magistrados o Consejeros a un sistema en el que estuvieran sujetos a un procedimiento penal falso, instado como una argucia tanto de poderes públicos o de particulares para amedrentar o sustituir a los integrantes del máximo poder jurisdiccional en el Estado y así, se vulneraría la autonomía e independencia del Poder Judicial frente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

En este sentido, existe el antecedente histórico de la instauración de un procedimiento de juicio político seguido por el Congreso del Estado en contra Magistrados del Poder Judicial del Estado de Yucatán, que atentaba contra su independencia judicial al pretender destituirlos injustificadamente, en donde tuvo que intervenir la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 22/2005 a fin de garantizar la independencia judicial, en donde en sentencia de fecha 17 de agosto de 2006 se resolvió: *"Primero.- es procedente y fundada la controversia constitucional promovida por el poder judicial del estado de Yucatán. Segundo.- se declara la invalidez del acuerdo de treinta y uno de marzo de dos mil cinco, emitido por la comisión instructora del congreso del estado de Yucatán, en términos del último considerando de esta resolución..."*

Asimismo, se afectaría la expeditéz en la administración de justicia el que uno de sus miembros tuviera que acudir a la celebración de diligencias de una causa penal basada en una denuncia sin fundamento.

Es por lo anterior que acotar el procedimiento de declaración de procedencia en relación a Magistrados y Consejeros únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, y suprimirlo por lo que hace a los demás delitos, contraviene la independencia judicial la cual es protegida constitucional y convencionalmente.

Ello en virtud de que se restringe significativamente la declaración de procedencia a dos artículos del Código Penal del Estado (artículos 267 y 268), dejando la puerta abierta para que de modo directo se proceda o incoen procesos penales contra los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y Consejeros de la Judicatura del Poder Judicial por todos los restantes delitos, lo cual genera vulnerabilidad en una institución fundamental del Estado ante los posibles ataques y denuncias sin fundamento.

Así las cosas, en atención a lo aducido a lo largo del presente apartado, se afirma que los actos reclamados transgreden la independencia del Poder Judicial del Estado de Yucatán, protegida respectivamente por los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como al principio de separación de Poderes de nuestra entidad federativa, resguardado en el artículo invocado en último término.



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA
YUCATAN

Poder Judicial del Estado

2.- CONTRAVENCIÓN AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIÓN PROTEGIDO EN EL ARTÍCULO 1 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Aun suponiendo –sin conceder- que el Congreso del Estado tuviese facultades para restringir derechos humanos, la reforma combatida vulnera el artículo 1º de la CPEUM.

En las reformas a la CPEUM publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de junio de 2011, entre otros temas, se incorporó al tercer párrafo del artículo primero lo siguiente:

Artículo 1o....

...Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En este aspecto se considera que el acotar la declaración de procedencia en relación a los Magistrados contraviene la obligación de progresividad señalada en el artículo 1º de la CPEUM.

Para entender lo anterior resulta necesario explicar que la aplicación de progresividad es que los derechos humanos codificados en tratados internacionales y normas nacionales no son más que un mínimo; su progresión está en manos de los Estados, por lo que las medidas que adopten deben ser “deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones”.²³

La progresividad implica tanto gradualidad como progreso.²⁴ La gradualidad se refiere a que la efectividad de los derechos no va a lograrse de una vez y para siempre, sino que se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. El progreso patenta que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.²⁵

Ahora bien, la progresividad implica un deber negativo consistente en la prohibición de regresión, que consiste en que una vez logrado el avance en el disfrute de los derechos, el Estado no podrá, salvo en ciertas circunstancias, disminuir el nivel alcanzado.

²³ Comité DESC. Observación General núm. 3. La indole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), aprobada en el 5º periodo de sesiones, 14 de diciembre de, 1990, párr. 2.

²⁴ Víctor Abramovich y Christian Courtis, El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006, p. 58.

²⁵ El artículo 2.1 del PIDESC, establece que los Estados Partes se comprometen a “adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (las cursivas son de los autores).



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA
YUCATAN

Poder Judicial del Estado

La Segunda Sala de la SCJN ha referido que la progresividad exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.²⁶

En este sentido, la Segunda Sala fijó criterios para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano deriva en la violación del principio progresividad, en donde consideró que es necesario analizar si: (I) dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y (II) genere un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos.

Para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano viola el principio de progresividad de los derechos humanos, el operador jurídico debe realizar un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de establecer si se encuentra justificada.²⁷

Sin embargo, la reforma que acotó la garantía constitucional de declaración de procedencia a los Magistrados y los Consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, sí deriva en la violación del principio progresividad y no regresión por cuando no está justificada la afectación individual de la eliminación de la declaración de procedencia en estos casos, en relación con las implicaciones colectivas de la medida, pues más que beneficios su eliminación conllevaría a mayores perjuicios a los justiciables.

Para entender lo anterior debe recordarse que el "fuero constitucional" implica que antes de enjuiciar al inculpado se requiere del consentimiento previo de un cuerpo colegiado, para lo cual tramita un procedimiento llamado fuero-licencia para juzgar. En este sentido, la declaración de procedencia es una garantía constitucional que tiende salvaguardar las funciones que tiene encomendadas un poder, ya sea impidiendo que pierda uno o parte de sus miembros que las llevan a cabo, o bien, que desaparezca por completo el cuerpo que lo integra; por ende, se requiere de un consentimiento especial para proceder penalmente en contra de los sujetos que realizan tales funciones, que se ven beneficiados, no porque se conceda a cada uno de ellos tutela alguna, **sino por efecto de esa protección particular de la función pública.**

²⁶ PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. Décima época, instancia: Segunda Sala, fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo II, tesis: 2a. CXXVII/2015 (10a.), pág. 1298.

²⁷ PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE DICHO PRINCIPIO. Décima época, instancia: Segunda Sala, fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo II, tesis: 2a. CXXVI/2015 (10a.), pág. 1298.



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

Como se advierte, la declaración de procedencia persigue una finalidad legítima que es la salvaguarda de la función pública en beneficio de la sociedad, a contar con una tutela judicial efectiva, un debido proceso, incluido un juez imparcial.

Asimismo, como se ha reiterado no implica impunidad, pues en caso de la comisión de un delito, se tramita la declaración de procedencia y luego se juzgaría penalmente al responsable; en cambio el acotarlo a determinados delitos implica un mayor daño y perjuicio para los justiciables y una regresividad al derecho humano a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, por el riesgo mayor de injerencias externas en la tramitación de asunto para los magistrados y la vulneración de la independencia judicial.

La reforma impugnada implica un desfase entre la Constitución Federal y la Local, inclusive resulta inconstitucional por contravenir los artículos 111 y 116 de la CPEUM.

Así, se vulneran los derechos humanos de acceso a la justicia y debido proceso, por todo lo anterior, se advierten diferentes perjuicios para la colectividad cuando no existe una necesidad de la eliminación de garantía constitucional de declaración de procedencia a los Magistrados y los Consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, por lo que no se advierte un beneficio colectivo y sí por el contrario habría una afectación a la colectividad, por lo que se puede concluir que está reforma conllevaría una **transgresión de principio de progresividad y no regresión protegido en el artículo 1º de la CPEUM afectando la independencia judicial y la esfera jurídica de este Poder Judicial del Estado, lo que le legitima para acudir por este vía de controversia constitucional**, tal y como ha señalado la Suprema Corte en casos análogos cuando ha habido una afectación a la independencia judicial, como puede verse en la jurisprudencia con rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA ACUDIR A ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, CUANDO SE AFECTE SU INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL CON MOTIVO DE UN JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SUS INTEGRANTES."**²⁸

3. SE CONTRAVIENE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL DE LA QUE DEBE GOZAR UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:

Por reforma a la CPY publicada en el DOGEY el día 17 de mayo del año 2010, y la entrada en vigor de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado, publicada en el citado medio de difusión el día 1 de marzo del año 2011, se convirtió al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado en un Tribunal Constitucional, cuyo fin es el control de la constitucionalidad de leyes, equilibrio de los poderes públicos y la protección de los derechos primordiales de los ciudadanos, siendo que para ello se le otorgó la facultad para conocer de mecanismos de control constitucional, como son: la Controversia Constitucional Local, la Acción de Inconstitucionalidad Local, la

²⁸ Tesis P./J. 54/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Registro: 180916, Tomo XX, Agosto de 2004, Página: 1154



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa, y la Cuestión de Control Previo de Constitucionalidad.

La importancia de tal función se debe a que actualmente en los estados modernos que aspiran al nuevo ideal de Estado Social y Democrático de Derecho, las funciones de los demás poderes requieren un contrapeso y un control que solo los Tribunales Constitucionales pueden proporcionar, ya que su finalidad es ajustar el comportamiento de todas las autoridades al marco constitucional.

En efecto, con los medios de control constitucional cobra vida el sistema de frenos y contrapesos que busca que todos los poderes se controlen recíprocamente para que ninguno tenga un poder preponderante respecto de los otros, con lo que se garantiza el cumplimiento del sistema de división de poderes en ella establecido.²⁹

En este tenor, mediante el control constitucional se analiza la regularidad del acto de autoridad conforme a la Constitución,³⁰ el cual puede tratarse exclusivamente de derechos humanos, para frenar el abuso del Estado frente a los individuos, y que puede abarcar no sólo la parte dogmática de la norma suprema, sino que puede ampliar dicha protección, o bien, mediante este control se analizan cuestiones competenciales establecidas en la parte orgánica de la misma.³¹

La alta carga política de la Constitución, constriñe al Magistrado Constitucional a interactuar en un entorno eminentemente político,³² por ende al realizar su función, asume una labor política de carácter técnico, que se debe a que lo político y lo jurisdiccional no se excluyen, en virtud de la trascendencia política de las cuestiones constitucionales que no pueden sujetarse únicamente a criterios de derecho, por ello su participación en las labores políticas fundamentales conlleva a la judicialización de la política.³³

En este sentido, el sistema político se legitima en la medida en que la sociedad lo reconoce como su genuina representación. El Tribunal Constitucional coadyuva a legitimar el sistema político si realiza su función

²⁹ Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, "La Independencia Judicial en México. Apuntes sobre una realidad conquistada por los jueces mexicanos", en la "Conferencia Judicial Internacional" organizada por el "Centro para la Democracia", el 25 de mayo de 2000, en la ciudad de San Francisco, California, EUA, p. 8 y 18, consultado el 24 de septiembre del año 2014, en <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/LA%20INDEPENDENCIA%20JUDICIAL%20EN%20M%C3%89XICO.pdf>

³⁰ Cfr. Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, (La Justicia Constitucional), trad. de Rolando Tamayo y Salmerán, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 61.

³¹ CARRANCÁ BOURGET, Víctor A., *Teoría del Amparo y su Aplicación en Materia Penal*, México, Porrúa, 1999, p.134

³² Astudillo, César, "El perfil constitucional de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa-Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, núm. 11, enero-junio de 2009, p. 24.

³³ Fix- Zamudio, Héctor, "Breves reflexiones sobre la naturaleza, estructura y funciones de los órganos jurisdiccionales especializados en la resolución de conflictos de procesos constitucionales", Juan Vega Gómez y Edgar Corzo Sosa (Coords.); *Memorias del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 210



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

con eficiencia y eficacia haciendo que la sociedad tenga confianza en el uso de las reglas del sistema por parte de las instituciones. La anterior circunstancia crea una situación de normalidad y reduciendo los ámbitos de violencia social. Por ello, no es exagerado decir que la estabilidad del régimen político descansa, en gran medida, en un adecuado sistema de impartición de justicia constitucional.³⁴

La facultad de determinar la constitucionalidad o no de la legislación y de los actos del ejecutivo presenta en la actualidad cinco consecuencias:³⁵

1.- Decidir pacíficamente muchos conflictos políticos serios.

2.- Constituye uno de los principales instrumentos de equilibrio en el sistema político, al limitar el poder de las otras ramas de gobierno y al proteger a los individuos y a las minorías

3.- Ayuda a que los cambios resulten aceptables para la mayoría del pueblo

4.- En ocasiones acelera el cambio o impone cambios inmediatos cuando fallan otras ramas del gobierno

5.- Forma un canal de comunicación entre el pueblo y gobierno, y un circuito de retroalimentación de largo plazo que permite al sistema político dirigirse solo.

Por todo lo anterior, al convertirse el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado en un Tribunal Constitucional implica que exista un deber reforzado en el mantenimiento de su independencia judicial.

Sobre este tema la CorIDH en el Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú en lo relativo a la independencia de que deben gozar los magistrados constitucionales, **consideró necesario que se garantice la independencia de cualquier juez en un Estado de Derecho y, EN ESPECIAL, LA DEL JUEZ CONSTITUCIONAL EN RAZÓN DE LA NATURALEZA DE LOS ASUNTOS SOMETIDOS A SU CONOCIMIENTO.** Como también lo señalara el TEDH: la independencia de cualquier juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y **con una garantía contra presiones externas.**³⁶

En este sentido la declaración de procedencia se constituye en una garantía **indispensable para la existencia del Tribunal Constitucional del Estado, pues sus Magistrados tienen la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del Congreso,** declaración que debe ser emitida por mayoría de votos del número total de sus miembros, **siendo que el "fuero" tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros,** y no implica revestir a sus miembros de impunidad, sino que condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción determinados presupuestos que sólo pueden ser calificados por el Congreso, por lo que hay **un deber de la**

³⁴ José Antonio y Nieto Sánchez Castillo, *Teoría del Poder Judicial. Material Didáctico*, México, Instituto de la Judicatura Federal, 2007., p. 20

³⁵ Eto Cruz, Gerardo, John Marshall y la sentencia Marbury vs Madison", en Ferrer MacGregor, Eduardo (Coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, 5ª ed., México, Porrúa y Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, T. I., pp. 59 y 60.

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú Sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 75



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

existencia de la declaración de procedencia a fin de evitar que los miembros del Tribunal Constitucional del Estado queden sujetos a presiones o interferencias efectivas por partes de los poderes políticos al realizar esa tarea, máxime que existe el antecedente histórico de la instauración de un procedimiento de juicio político seguido por el Congreso del Estado en contra Magistrados del Poder Judicial del Estado de Yucatán, que atentaba contra su independencia judicial al pretender destituirlos injustificadamente, en donde tuvo que intervenir la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 22/2005 a fin de garantizar la independencia judicial, en donde en sentencia de fecha 17 de agosto de 2006 se resolvió: "*Primero.- es procedente y fundada la controversia constitucional promovida por el poder judicial del estado de Yucatán. Segundo.- se declara la invalidez del acuerdo de treinta y uno de marzo de dos mil cinco, emitido por la comisión instructora del congreso del estado de Yucatán, en términos del último considerando de esta resolución...*"

Por lo tanto, en caso de que no cuenten con la garantía constitucional de la declaración de procedencia en la Constitución Estatal, afectaría su independencia judicial que es una de las prerrogativas fundamentales protege esta figura, afectando la esfera jurídica de este Poder, lo que le legitima para acudir por este vía de controversia constitucional, tal y como ha señalado la Suprema Corte en casos análogos cuando ha habido una afectación a la independencia judicial, como puede verse en la jurisprudencia con rubro: "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA ACUDIR A ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, CUANDO SE AFECTE SU INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL CON MOTIVO DE UN JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SUS INTEGRANTES.**"³⁷

4.- CONTRAVENCIÓN DE LOS ARTÍCULOS 111 Y 116 FRACCIÓN III DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Sobre este tema, el Pleno de la SCJN, en el amparo en revisión 341/2008 concluyó que si bien no es inconstitucional que una Constitución de una entidad federativa no prevea la Declaración de Procedencia en relación a los jueces locales; **sin embargo dejó ver que es diferente dicha situación en relación a un Magistrado Local quienes integran el órgano terminal en la jurisdicción local**, ya que por esos matices podrían quedar sujetos a presiones o interferencias efectivas al realizar esa tarea, contraviniéndose los artículos 111 y 116 fracción III de la Constitución en caso de que no cuenta con la garantía constitucional de la declaración de procedencia.³⁸

³⁷ Tesis P./J. 54/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Registro: 180916, Tomo XX, Agosto de 2004, Página: 1154

³⁸ Vid. La sentencia de fecha 22 de enero de 2009, emitida en el amparo en revisión 341/2008, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, páginas 97 a 102.



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

En dicha sentencia el Pleno consideró que el "fuero" tiende a proteger la independencia y autonomía de uno de los poderes del Estado frente a otros, o de sus principales funcionarios,³⁹ **sin que sea una concesión del servidor público en sí misma**, porque protege a quienes van a ejercer sus funciones y si se termina el encargo desaparece la inmunidad.

En relación con los alcances del fuero constitucional, el Pleno refirió los siguientes criterios:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE. El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos." (Jurisprudencia, Novena Época, Pleno Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, junio de 1996, tesis P./J. 37/96, página 388)

"DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). OBJETO Y EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN

³⁹ Estas consideraciones también fueron vertidas en la tesis: *"FUERO CONSTITUCIONAL... Es decir, el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros Poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar a un miembro funcionario de la Cámara, sin el consentimiento de la asamblea. Siendo el fuero, como anteriormente se dijo, una prerrogativa esencial para la subsistencia misma del cuerpo, en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo integran, resultan beneficiados, pero no porque se conceda a cada uno de ellos particularmente ninguna tutela, se benefician por parte y como consecuencia del beneficio común. Es decir, de la protección directa del interés público de que el órgano colegiado sea inviolable, se benefician sus componentes durante el término de su función, disfrutando de un derecho reflejo, o sea, de un específico y particular beneficio que con toda propiedad puede ser considerado como un interés jurídicamente protegido. No siendo el fuero, por lo tanto, un propio y verdadero derecho subjetivo, del que puede disponer libremente quien lo disfruta..."*



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El procedimiento de declaración de procedencia (conocido también como "desafuero"), en el caso de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto remover la inmunidad procesal ("fuero") que la propia Constitución Federal les atribuye para que, una vez desarrollado y, de ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente. En ese sentido, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decide si ha lugar o no a desaforar, pero no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, más que nada valora si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político, que aunque es precedida por un antecedente penal, se erige como un acto de soberanía del mencionado órgano legislativo que, en última instancia, se reduce a una cuestión de tiempos para la esfera penal, pues si se remueve el fuero constitucional, en ese momento el servidor público queda a disposición de las autoridades correspondientes; de lo contrario, al término de su encargo -en tanto que el fuero subsiste solamente durante su desempeño- quedará sujeto a la disposición de las autoridades competentes, pero en todo caso será responsabilidad de los órganos de jurisdicción penal determinar si existe actuación ilícita punible." (Tesis aislada, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, diciembre de 2004, tesis P. LXVIII/2004, página 1122)

Entonces, la SCJN consideró que el fuero constitucional implica una prerrogativa común de orden público para salvaguardar las funciones que tiene encomendadas un poder, ya sea impidiendo que pierda uno o parte de sus miembros que las llevan a cabo, o bien, que desaparezca por completo el cuerpo que lo integra; por ende, se requiere de un consentimiento especial para proceder penalmente en contra de los sujetos que realizan tales funciones, que se ven beneficiados, pero no porque se conceda a cada uno de ellos tutela alguna, sino por efecto de esa protección particular de la función pública.

Ahora bien, la SCJN señaló que el texto original del artículo 110 de la Constitución Federal, disponía:

"ARTÍCULO 110. No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario **haya vuelto a ejercer sus funciones propias**, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.”

Por decreto publicado el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, se reformó el texto del artículo 111 de la CPEUM para establecer que para poder proceder penalmente por delitos federales contra Gobernadores, diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, sin incluir a los jueces, se seguiría un procedimiento que culminaría con una declaratoria, y en la exposición de motivos del doce de esos mismos mes y año, se dijo:

‘En consonancia con el espíritu de la reforma al título, elimina las prerrogativas de los servidores públicos frente al resto de la población para ser procesados penalmente por los delitos en que incurran manteniendo solamente el procedimiento previo de procedencia ante la Cámara de Diputados para aquellos casos en los que el mismo debe prevenir que la acción penal no se deforme utilizándose con fines políticos.’

Más adelante, por reforma del treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se incorporaron los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales en el artículo 111 de la Constitución Federal, y en la iniciativa de reforma, se precisó:

“Debido a la importancia de las funciones que habrán de realizar en lo tocante a la integración, administración y vigilancia de una buena parte de un poder del Estado, se propone modificar los artículos 110 y 111 constitucionales a fin de respectivamente hacer a los miembros del Consejo de la Judicatura sujetos de juicio político y otorgarles la correspondiente inmunidad.”

Y, en el dictamen de la cámara de origen del dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se estableció:

“En esta misma lógica, el requisito de procedencia previa para el caso de la comisión de delitos federales consagrado en el artículo 111, se aplicaría por igual a los integrantes de los consejos federal y locales, lo cual les garantizará la protección constitucional prevista actualmente para los órganos y funcionarios de igual rango.”

Bajo esa óptica, el Pleno de la SCJN concluyó que a los jueces locales no se les ha reconocido fuero constitucional porque no están en igualdad de



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

condiciones respecto de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, habida cuenta que parece no ser necesario garantizar mediante dicho mecanismo el desempeño de sus funciones, **pues estos últimos son órganos terminales en la jurisdicción local y en ellos, según lo dispuesto en el artículo 116, fracción III, de la Carta Fundamental, se deposita el Poder Judicial del Estado**, por lo que es patente que la protección de la función jurisdiccional se encauce únicamente hacia los Magistrados, ya que por esos matices podrían quedar sujetos a presiones o interferencias efectivas al realizar esa tarea, lo cual no acontece atinente a los jueces porque sus fallos o decisiones están ordinariamente sujetas a revisión.

De esta resolución derivó la tesis:

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). EL ARTÍCULO 94, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, NO ES INCONSTITUCIONAL POR NO PREVERLA RESPECTO DE LOS JUECES LOCALES. El precepto referido al establecer que para proceder penalmente, entre otros, contra los Magistrados del Poder Judicial del Estado de Baja California, se requiere declaración de procedencia por parte del Congreso Estatal, no es inconstitucional por no preverla respecto de los Jueces locales. Ello es así, ya que de los antecedentes legislativos del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el fuero constitucional, enfocado al consentimiento previo de un cuerpo legislativo para enjuiciar a un inculpado, se constituyó inicialmente como una prerrogativa pública para salvaguardar las funciones asignadas a un Poder, aunque después quedaron incluidos los órganos autónomos, con el fin de impedir eventuales acusaciones sin fundamento - producidas por razones de orden político- que conllevaran a la pérdida de uno o varios de los miembros, o bien, a su desaparición, sin que implique que todos los integrantes del Poder u órgano autónomo tengan esa protección específica, sino **sólo aquellos en quienes se deposite su ejercicio o desarrollen una tarea final esencial de gobierno**; de ahí que los Jueces locales, si bien realizan una función jurisdiccional relevante dentro de la entidad federativa, no es necesario garantizar su desempeño por ese medio, **porque a diferencia de los Magistrados no son órganos terminales en la jurisdicción local ni en ellos se deposita el Poder Judicial del Estado, en términos del artículo 116, fracción III, de la Constitución de la República, que presuponga que pueden quedar sujetos a presiones o interferencias efectivas al realizar su función, pues sus fallos y decisiones están ordinariamente sujetos a revisión.**⁴⁰

⁴⁰ DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). EL ARTÍCULO 94, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, NO ES INCONSTITUCIONAL POR NO PREVERLA RESPECTO DE LOS JUECES LOCALES.



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA
YUCATAN

Poder Judicial del Estado

En la ejecutoria del amparo en revisión número 341/2008, que dio lugar a la tesis acabada de transcribir, se determinó que el **"fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de uno de los poderes del Estado frente a otros, o de sus principales funcionarios, sin que sea una concesión del servidor público en sí misma, porque protege a quienes van a ejercer sus funciones y si se termina el encargo desaparece la inmunidad"**,

Como se puede desprender de la sentencia antes citada, emitida por el Pleno de la SCJN, existe una obligación derivada de los artículos 111 y 116, fracción III la CPEUM de establecer la declaración de procedencia local en el caso de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, pues estos últimos son órganos terminales en la jurisdicción local y en ellos, según lo dispuesto en el artículo 116, fracción III, de la Carta Fundamental, se deposita el Poder Judicial del Estado, por lo que es patente que la protección de la función jurisdiccional se encauce a los Magistrados, ya que por esos matices podrían quedar sujetos a presiones o interferencias efectivas al realizar esa tarea, por lo tanto, en caso de que no cuenten con la garantía constitucional de la declaración de procedencia en la Constitución Estatal, como requisito previo para ser sometidos a un procedimiento penal, **se contravienen los artículos 111 y 116 fracción III de la Constitución, afectando la esfera jurídica de este Poder Judicial del Estado de Yucatán**, lo que le **legitima para acudir por este vía de controversia constitucional**.

5.- 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.

El Pleno de la SCJN en sentencia de fecha de cinco de septiembre de dos mil dieciséis, emitida en la Acción de Inconstitucionalidad 56/2016, promovida por la Procuradora General de la República en contra del Congreso y el Gobernador ambos del Estado de Veracruz, analizó diversas reformas tanto a la Constitución Política (**donde se eliminó el fuero local a diversos funcionarios**), a la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, a la Ley Orgánica de la Fiscalía General y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, todos estos ordenamientos del Estado de Veracruz, en donde en la página 43 de dicha resolución se consideró que dichas reformas *"tienen una relación directa con el sistema constitucional y con su modelo particular de transición, puesto que la totalidad de las normas que se contienen en los decretos impugnados se relacionan con la materia específica aquí analizada —combate a la corrupción y responsabilidades administrativas de los servidores públicos.—"*



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

Por esa razón la SCJN consideró que dichas reformas locales debieron diseñarse de conformidad con las bases contenidas en las leyes generales del sistemas anticorrupción, las cuales no habían sido expedidas, por ende alteran el sistema que el propio Constituyente Permanente quiso salvaguardar con el régimen transitorio establecido para la materia en estudio, por lo que la Corte consideró que resultan inconstitucionales.

Por otra parte, el Congreso del Estado de Yucatán, señaló en las consideraciones del dictamen aprobado (foja 11) que *"Ahora bien, en el marco del análisis de las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción es relevante incorporar el tema del fuero constitucional como parte de la agenda de discusión sobre anticorrupción."*; como si el tema de la eliminación del fuero constitucional o su acotamiento fuera parte de su obligación de armonizar las leyes secundarias a la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción; sin embargo, lo cierto es que el citado tema nunca fue incluido en la mencionada reforma a la CPEUM, por lo cual aquella no encuentra asidero en nuestra Carta Magna.

Además, si bien ya se publicaron algunas normas federales en materia anticorrupción, ninguna contempla la posibilidad de la eliminación del "fuero local", por lo tanto, la eliminación del "fuero" a Magistrados y Consejeros del Poder Judicial del Estado contravendrían la sistema anticorrupción derivado de la reforma a la constitucional federal en materia de anticorrupción.

Máxime que hay una iniciativa federal sobre la eliminación del "fuero", que no ha sido aprobada todavía. Lo que implica dos cosas: 1) que es necesaria una reforma constitucional federal para la eliminación del "fuero local" a Magistrados y Consejeros; y 2) al igual que consideró la SCJN en la acción inconstitucionalidad antes mencionada, se contravendría a la Constitución Federal **el que se adelanten los tiempos en la Local cuando todavía no se ha aprobado, ni entrado en vigor la Federal.**

Ello ratifica lo fundado del argumento sostenido en el primer concepto de invalidez, relativo a la falta de competencia del legislador local para restringir el derecho humano relativo a la independencia judicial, que afecta la esfera jurídica de este Poder Judicial del Estado de Yucatán.

6.- CONTRAVENCIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS DE DEFENSA, IGUALDAD Y EXPEDITEZ EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA:

Los principios de buena fe y lealtad procesal son bases inspiradoras del derecho y tienen como finalidad excluir las trampas judiciales, los recursos frívolos, las pruebas deformadas, los incidentes improcedentes y las inmoralidades de todo tipo en el proceso judicial, el cual, por ser de orden público, motiva que el Estado y la sociedad están íntimamente vinculados a su eficacia y rectitud para obtener una correcta administración de justicia.⁴¹

⁴¹ Tesis: IV.3o.T.307 L, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, Junio de 2010, IUS: 164447, p. 1022



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

A su vez, el proceso es una institución de buena fe y, por tanto, el Estado debe velar por que no sea utilizado por las partes para obtener fines ilegales, por cuanto el actuar indebido de una de las partes implica una transgresión a los derechos de tutela judicial efectiva, defensa, igualdad y expeditéz en la administración de justicia de su contraria.

Para entender lo anterior, resulta necesario citar la Tesis siguiente:

"PRINCIPIO DE BUENA FE PROCESAL. EMANA DE LA GARANTÍA DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. El principio de buena fe procesal puede definirse, de manera general, como la conducta exigible a toda persona en el marco de un proceso, por ser socialmente admitida como correcta. Generalmente dicho principio no se incluye expresamente en los ordenamientos procesales, sino que resulta por inferencia de las normas que sancionan actos concretos contrarios a la buena fe. No obstante ello, el principio en comento tiene su origen en el derecho de tutela judicial efectiva y está relacionada con los derechos de defensa, igualdad y expeditéz en la administración de justicia, porque la posibilidad de acudir a un órgano jurisdiccional para que declare el derecho que le asista a la parte que lo solicite es el medio por el cual el Estado dirime las controversias y, con ello, hacer efectivo el mandato de que ninguna persona pueda hacerse justicia por sí misma."⁴²

Ahora bien, los artículos 101 fracción XII Código de Procedimientos Civiles de Yucatán; 55 fracción X del Código de Procedimientos Familiares del Estado, 1138 fracción II del Código de Comercio; y 37 fracción VI del Código Nacional de Procedimientos Penales señalan como **impedimento para un Magistrado** el conocer de un asunto **cuando alguno de los litigantes o de sus abogados es o ha sido denunciante, querellante o acusador del funcionario de que se trate.**

En este sentido, como se ha señalado, la declaración de procedencia constituye una garantía que implica un consentimiento especial para proceder penalmente en contra de los sujetos que realizan tales funciones, para el efecto de esa protección particular de la función pública. Implica que antes de enjuiciar al inculcado se requiere del consentimiento previo de un cuerpo colegiado para lo cual se tramita la declaración de procedencia, y en caso de que resulte fundada, su consecuencia es poner a disposición de la justicia al funcionario, para que sea un juez decida la culpabilidad o no del inculcado.

Ahora bien, el acotar en la norma impugnada la declaración de procedencia conllevará a incentivar a las partes a promover denuncias sin fundamento en casos problemáticos o cuando un criterio jurídico no le convenga, y con ello actualizar una causa de impedimento a fin de que se excuse un Magistrado o inclusive los miembros de una Sala del Tribunal

⁴² PRINCIPIO DE BUENA FE PROCESAL. EMANA DE LA GARANTÍA DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. Novena época, instancia: Tribunal Colegiado de Circuito, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVIII, Septiembre de 2008, tesis: I.7o.C.49 K, pág. 1390.



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

Superior de Justicia del Yucatán, a fin de que dejen de conocer su asunto; es decir, conllevaría a crear una especie de “chicana” a fin de manipular el sistema por el particular para obtener un beneficio propio, contraviniéndose derechos de tutela judicial efectiva, defensa, igualdad y expeditez en la administración de justicia de su contraria; y sobre todo convirtiéndose en una forma de presión externa, siendo que como se ha señalado, conforme a la jurisprudencia de la CorIDH y del TEDH, así como de conformidad con los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura, una garantía que se deriva de la independencia judicial es la garantía contra presiones externas.

Asimismo, se afectaría la expeditez en la administración de justicia el que uno de sus miembros tuviera que acudir a la celebración de diligencias de una causa penal basada en una denuncia sin fundamento.

Es por lo anterior, que la figura de declaración de procedencia se convierte en una garantía para las partes en los procesos judiciales de sus derechos de tutela judicial efectiva, defensa, igualdad y expeditez en la administración de justicia y su desaparición conllevaría a una violación a esos derechos humanos derivada de la afectación en la actuación del Poder Judicial del Estado de Yucatán.

7.- LA REFORMA A LOS ARTÍCULOS 97 *IN FINE* Y 100 DE LA CPY VULNERAN UNA ESFERA COMPETENCIAL EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN

En efecto, la nueva redacción de los artículos impugnados viola el artículo 73, fracción XXI, inciso e) de la CPEUM.

En efecto, dicha porción normativa establece:

(...) Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...) XXI.- Para expedir: (...)

(...) e) La legislación única en materia procedimental penal (...).

Es decir, que todas las medidas procesales penales que al efecto se dispongan en la ley, serán competencia del Congreso de la Unión; de esta manera, a los congresos locales les ha sido vedada la facultad de emitir normatividad procesal penal, pues ella se encuentra ahora en el Código Nacional de Procedimientos Penales, atribución exclusiva del Congreso Federal.

Por tanto, las normas impugnadas regulan requisitos de procedibilidad penal, careciendo el Congreso del Estado de facultades para ello, toda vez que como se ha visto, en su caso, sería competencia del Congreso de la Unión.



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

8.- La discordancia normativa que existe entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Yucatán 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

El Título Cuarto de la Constitución Federal, intitulado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado", en lo que interesa a esta demanda, contempla los distintos tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos y en tratándose de la penal, se prevé lo siguiente:

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

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

Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley."

"Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

...
II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. 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 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.

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

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

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

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los 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.

Las declaraciones y resoluciones de la (sic DOF 28-12-1982) Cámaras de Diputados (sic DOF 28-12-1982) Senadores son inatacables.



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

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

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

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

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

"Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto."

En primer término, en el tercer párrafo del artículo 108 constitucional se establece la responsabilidad de los "Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales" y, "en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales", para el supuesto de que se viole la propia Ley Fundamental y las leyes federales.

Asimismo, en el cuarto párrafo del propio numeral se sanciona la obligación de la entidades federativas de contemplar en sus constituciones el carácter de servidores públicos "de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión", tal como en nuestro régimen local se les reconoce a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, lo cual debe hacerse "para los efectos de sus responsabilidades" y en términos del primer párrafo del mismo artículo, que establece a los servidores públicos que habrán de ser sujetos precisamente de las responsabilidades descritas en el aludido Título Cuarto constitucional.

Por su parte, en el invocado numeral 111 se instituye el procedimiento de declaración de procedencia para efectos de actuar penalmente en contra de los servidores públicos federales que se establecen en el primer párrafo de aquél y en relación con los servidores públicos de los Estados que se describen en el quinto párrafo (entre ellos los "magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia" y "en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales"), se prevé que para proceder penalmente por delitos



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

federales "se seguirá el mismo procedimiento establecido" en el propio artículo, "pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comuniquen a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda".

Así pues, de lo acabado de describir se sigue que en la Constitución Federal se establece un régimen de responsabilidades con respecto de determinados servidores públicos federales y se ordena a las entidades federativas a hacer lo propio en sus regímenes internos.

En tratándose de la responsabilidad penal, en nuestro orden constitucional se contempla la figura de la declaración de procedencia como prerequisite para actuar penalmente en contra de los servidores públicos de ese mismo orden por los delitos federales que cometan durante el tiempo de su encargo, estableciéndose al efecto la manera de sustanciar el procedimiento correspondiente y las consecuencias de la resolución que en sentido afirmativo o negativo emita la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Por otro lado, para el caso de que los servidores públicos locales especificados en el dispositivo analizado cometan un delito federal, se prevé que la propia Cámara de Diputados instaure el mismo procedimiento que se sigue cuando se analiza la conducta de servidores públicos federales, pero la diferencia radica en que la consecuencia de la resolución que se tome al efecto será la de dar aviso al Congreso estatal para que proceda como corresponda en ejercicio de sus atribuciones.

Es de entenderse lo últimamente aludido, porque sería una intrusión de la Federación, a través de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que como consecuencia de declarar que ha lugar a proceder penalmente en contra del servidor público estatal, se le separara del cargo, por lo que dicha atribución, en aras de respetar nuestro sistema federal, se reservó a las Legislaturas estatales.

De esta manera se expresó textualmente en el Dictamen de la Cámara de Senadores, que fungió como la de origen en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, que dio lugar al precepto aquí analizado, en donde se señaló que la previsión de remitir a las Legislaturas locales para que procedan como corresponda era "con el más absoluto respeto al pacto federal".

En este mismo tema, en la discusión del Dictamen de mérito, el Senador Mariano Palacios Alcocer adujo que "en materia penal, se trata de borrar la impunidad de los funcionarios locales a que hemos hecho referencia, pero siempre y cuando se entienda en las dos hipótesis enunciadas que se debe respetar la soberanía de los Estados; que las declaraciones de sentencia en el Senado en materia de juicio político y las



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

declaraciones de procedencia de la Colegisladora en materia de responsabilidad penal no tendrán más que un carácter eminentemente declarativo y se dé así abierta la posibilidad de que sean las legislaturas de los Estados, fieles representantes del pueblo y la soberanía de los mismos, quienes actúen de conformidad con las disposiciones conducentes".

Con ello en claro, es oportuno referir nuevamente que se está ante la situación peculiar de que un funcionario local cometió un delito federal, en atención a lo cual, con relación al delito de mérito, le corresponde al órgano legislativo federal decidir si debe procederse o no en su contra, debido a que están en juego conductas antijurídicas que agravan al fuero federal, pero por otra parte la situación del servidor local debe finalmente decretarse por el órgano legislativo correspondiente a su orden, pues la decisión relacionada con ese servidor es propia de dicho órgano local, ya que a éste le compete conocer y hacer el pronunciamiento que al final de cuentas originará la separación del cargo que presta precisamente a la entidad federativa y ordenar las adecuaciones y ajustes administrativos que ello supone.

Desde luego que el esquema descrito no significa una libertad de configuración normativa para los Estados, sino que la idea de que "en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda", indica precisamente que los Congresos estatales sean los que se pronuncien con relación a la separación del cargo, lo cual obedece, como ya se ha dicho, al régimen federal que prima en la República, siendo claro que de no estar así configurado el Estado Mexicano, no habría obstáculo para que fuera la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la que hiciera el pronunciamiento correspondiente, sin la intervención del correlativo local.

Los planteamientos anteriores suponen una complicación con relación a la reforma constitucional Yucateca, al **restringir significativamente la declaración de procedencia contra miembros del Poder Judicial del Estado a dos artículos del Código Penal del Estado (artículos 267 y 268)**, dejando la puerta abierta para que de modo directo se proceda o incoen procesos penales contra los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y Consejeros de la Judicatura del Poder Judicial por todos los restantes delitos, lo cual genera vulnerabilidad en una institución fundamental del Estado ante los posibles ataques y denuncias sin fundamento.

En esa línea de pensamiento, podemos asegurar que en nuestro orden jurídico se reconoce implícitamente la existencia del requisito de la declaración de procedencia para el caso de la comisión de delitos federales y la obligación correlativa que en ese caso tiene la Legislatura Yucateca, sin embargo en la Constitución Local se restringe significativamente la declaración de procedencia local a dos artículos del Código Penal del Estado (artículos 267 y 268), se advierten entonces las implicaciones que tiene la inconsistencia en que han incurrido las autoridades aquí demandadas y además, e incluso más importante, la íntima vinculación y la relación de



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

complementariedad que necesariamente debe existir, en los órdenes federal y local, en la previsión de la figura de la declaración de procedencia.

Así las cosas, no pasa desapercibido que, con base en el propio régimen federal que impera en la República, las entidades federativas son libres y autónomas para configurarse de la manera en que les plazca; no obstante, esas cualidades facultativas están limitadas por el parámetro de regularidad constitucional que se halla encabezado precisamente por la Constitución Federal.

De esta manera, el límite que deben respetar las entidades federativas, en el caso particular que nos ocupa, se encuentra dictado por la eficacia en el desenvolvimiento de la figura de la declaración de procedencia, esto es, allí donde se burle la repetida figura jurídica, el orden estatal encontrará su límite autonormativo.

Para ilustrar las conclusiones acabadas de presentar, basta con pensar en un ejemplo en el que un servidor público local (de los enlistados como sujetos del régimen de responsabilidades de la Constitución Federal y la correlativa Yucateca) cometa una conducta o pluralidad de ellas que originen una responsabilidad penal sancionada tanto por la ley federal como la local.

A partir del hecho delictuoso, en Yucatán, ante su derogación, no se llevaría a cabo el procedimiento de declaración de procedencia y, cumplidos los trámites legales conducentes del proceso penal, con motivo de éste se privaría de su libertad a dicho servidor público.

Ante ello, cabe cuestionarse qué debería hacer la Cámara de Diputados, para lo cual, para efectos ilustrativos, es necesario traer a colación que el artículo 112 de la Constitución Federal establece que no "se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo", añadiéndose que si "el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto".

En ese sentido, se asegura que no se está ante la hipótesis contemplada en el citado numeral constitucional, debido a que en el ejemplo brindado el servidor público local cometió el delito durante el ejercicio de su cargo; no obstante, parecería que el pronunciamiento de la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sería ocioso e innecesario, debido a que el servidor de mérito ya está separado de su encargo (y sujeto al proceso penal) y es esta precisamente la cuestión que se pretende resolver con el trámite de la declaración de procedencia.



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA
YUCATAN

Poder Judicial del Estado

Se evidencia entonces, a partir el ejemplo dado, que no sólo se harían nugatorias las facultades que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión tiene en este tema, sino que se le estaría quitando, por parte de las autoridades locales, la potestad de pronunciarse con respecto de si ha lugar o no a proceder penalmente en contra del repetido servidor público estatal.

De esta manera, se afirma que el deficiente esquema que en Yucatán se creó a partir de los actos impugnados en esta demanda, ha provocado que al órgano legislativo federal se le desconozcan las atribuciones que posee en la materia, o sea las potestades constitucionales que tiene de realizar el pronunciamiento con respecto de la declaración de procedencia de un servidor público estatal.

Así pues, se concluye que si bien las entidades federativas efectivamente cuentan con autonomía y soberanía, ello no debe contravenir las potestades que se establecen en la Constitución Federal y que por ende forman parte integral del parámetro de regularidad constitucional, y en caso de que disposiciones estatales incurriesen en tal vicio, como sin lugar a dudas ocurre con los actos combatidos, deberán declararse desde luego inválidas.

X.- Suspensión.- Con fundamento en los artículos 14 y 18 de la Ley Reglamentaria, solicito la suspensión de los actos que sean efecto y consecuencia del Decreto 491/2017, "POR EL QUE SE MODIFICA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN, EN MATERIA DE FUERO Y RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS A LA IDENTIDAD", el cual fue publicado en el ejemplar N° 33,380 el DOGEY, del día 19 de junio de 2017, por el que se reformaron los artículos 97 último párrafo y 100 párrafos primero y segundo de la CPY. Lo anterior en relación al artículo segundo transitorio del mismo que a la letra dice.

"Segundo. Obligación normativa

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

En efecto, como se observa del artículo segundo transitorio del Decreto ahora impugnado, el Congreso del Estado se impuso la obligación de legislar para armonizar las leyes secundarias con los contenidos de la reforma a la Constitución Política del Estado de Yucatán.

En esa virtud, es inminente que el poder legislativo a más tardar el día 16 de diciembre de 2017 expedirá las modificaciones necesarias para tales fines.

Por ello, se solicita la medida cautelar de referencia, para el efecto de que se ordene al Congreso del Estado de Yucatán que se abstenga de iniciar el proceso legislativo que culmine con la modificación de la Ley de



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán y las demás que correspondan.

La solicitud de mérito tiene por objeto que no se sigan integrando al orden jurídico estatal, normas que contengan disposiciones tachadas de inconstitucionales y que a la postre sean declaradas inválidas por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La procedencia de la medida suspensiva solicitada, se sustenta en la jurisprudencia siguiente:

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA). La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 2a. LXVII/2000, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS.", estableció que es improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque ello equivaldría a darle a dicha medida efectos restitutorios. Sin embargo, sin abandonar este criterio, excepcionalmente procede otorgar la suspensión anticipando los posibles resultados que pudieran conseguirse con la resolución de fondo que se dicte, cuando las particularidades del caso lleven a la convicción de que existe una razonable probabilidad de que las pretensiones del promovente tengan una apariencia de juridicidad y que, además, las circunstancias conduzcan a sostener que igualmente existe peligro en la demora de su concesión. Ello es así, porque conforme al artículo 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares del caso, lo que implica que el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, sin perjuicio de que esta previa determinación pueda cambiar con el dictado de la sentencia definitiva, pues tal anticipación es posible porque la suspensión es una especie del género de las medidas cautelares, por lo que aunque es evidente que se caracteriza por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta, le son aplicables las reglas generales de tales medidas en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En ese sentido, son dos los extremos que deben actualizarse para obtener la medida cautelar, a saber: 1) apariencia del buen derecho, y 2) peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, de modo que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia definitiva se declarará la inconstitucionalidad del acto impugnado; y, por su parte, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

promoviente de la medida, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, el juzgador puede analizar esos elementos, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, tiene la facultad de dictar las medidas pertinentes que no impliquen propiamente una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado para resolver posteriormente, en forma definitiva, si los actos impugnados son o no constitucionales, por lo que el efecto de la suspensión será interrumpir un determinado estado de cosas mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se declaran infundadas las pretensiones del actor porque la apariencia del buen derecho fuera equivocada, tales actos puedan reanudarse, sin poner en peligro la seguridad o la economía nacional, a las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, o bien, sin afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con dicha suspensión pudiera obtener el solicitante, que son las limitantes que establece el artículo 15 de la citada ley reglamentaria. Época: Novena Época Registro: 180237 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XX, Octubre de 2004 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 109/2004 Página: 1849

Asimismo, es imperativo que se conceda la suspensión solicitada, referente a la creación de nueva normatividad complementaria a la reforma impugnada, toda vez que al ser el H. Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán asimismo un Tribunal Constitucional, cuenta con competencia para resolver medios de protección de la Carta Magna Estatal. Uno de ellos lo es la denominada "acción contra la omisión legislativa y reglamentaria", contenida en el artículo 70, fracción III de la CPY.

Ese procedimiento constitucional local, ha sido el más recurrido por los justiciables en esta Entidad Federativa, pues a la fecha se han instado 17 acciones por omisión legislativa.

De tal forma que, de llegar el plazo límite que el legislador yucateco se impuso para adherir nuevas normas (16 de diciembre de 2017), sin que se hayan emitido, cualquier residente en el Estado se encontraría legitimado para promover ese procedimiento ante el Tribunal Constitucional de Yucatán.

Por tanto, existiría un insalvable conflicto de intereses para resolver ese litigio, dado que este Tribunal Pleno, erigido en Tribunal Constitucional, tendría que analizar la omisión antedicha respecto de normas constitucionales que han sido impugnadas ante la SCJN.

En conclusión, se afectaría la impartición de la Justicia Constitucional Local de negar la procedencia de la medida solicitada,

XI.- Ofrecimiento de PRUEBAS:



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA
YUCATAN

Poder Judicial del Estado

1.- INSTRUMENTAL PÚBLICA.- consistente en todas y cada una de las actuaciones que obren en el presente asunto en cuanto favorezcan a mi representado.

2.- DOCUMENTAL PÚBLICA.- relativa en la copia certificada del acta de la octava sesión extraordinaria del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, correspondiente al día 19 de diciembre de 2014, con la que se acredita que el que suscribe es Presidente del Tribunal Superior de Justicia, por el término comprendido del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2018, en términos de los artículos 64 de la Constitución Política del Estado de Yucatán y 40 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, soy representante Legal del Poder Judicial del Estado de Yucatán. (anexo 1)

3. DOCUMENTAL PÚBLICA.- atinente a la copia certificada del acta de la décima sesión ordinaria del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, correspondiente al día 25 de diciembre de 2017, en donde el Pleno de este Tribunal acordó promover la presente controversia. (anexo 2)

4. DOCUMENTAL PÚBLICA.- consistente en ejemplar N° 33,380 del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán del día 19 de junio de dos mil diecisiete en el que se reforma la norma impugnada. (anexo 3)

5. DOCUMENTAL PÚBLICA.- Consistente en el dictamen de la Comisión Permanente de Puntos Constitucionales y Gobernación de fecha dieciocho de mayo de dos mil diecisiete, aprobado por el Pleno del H. Congreso del Estado del propio mes y año. (anexo 4)

6.- DOCUMENTAL PÚBLICA.- Consistente en copias fotostáticas certificadas de todos los documentos relativo al proceso legislativo del "Decreto: por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán, en materia de fuero y reconocimiento de los derechos a la identidad", por el que se reformaron los artículos 1, 2, 19, 97 y 100 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, a efecto de acompañar a la controversia constitucional que este Poder Judicial del Estado presentará en su oportunidad, y sobre todo: de: 1.- La iniciativa del Ejecutivo Estatal. 2.- Iniciativa del Partido de Acción Nacional. 3.- El Acta de Debate de la comisión respectiva en la que conste el análisis, discusión, votos particulares, (si los hubiera). 4.- Dictamen aprobado por la Comisión correspondiente. 5.- Diario de los Debates del Pleno del H. Congreso del Estado. 6.- Minuta del decreto que contiene la Reforma a aprobada por el Pleno del H. Congreso del Estado; mismas que fueron solicitadas al H. Congreso del Estado de Yucatán mediante oficio de fecha 6 de junio del año 2017, y que hasta la presente fecha no nos han sido entregadas, tal y como se demuestra con el acuse de recibido del citado oficio, solicitando a esta Honorable Suprema Corte que requiera al Congreso del Estado de



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA

YUCATAN

Poder Judicial del Estado

Yucatán que le remita dichas copias certificadas para su integración al presente expediente. (anexo 5)

7.- PRESUNCIONES LEGALES Y HUMANAS en cuanto favorezcan los intereses de mi representada.

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la controversia constitucional que promuevo como representante legal del Poder Judicial del Estado de Yucatán.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de controversia constitucional en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de la disposición legal impugnada.

ATENJAMENTE

Doctor en Derecho Marcos Alejandro Quintal
Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del
Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán.



"2017, Año del Centenario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"

PRESIDENCIA