

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 70/2021

ACTOR: PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE
TAMAULIPAS

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

COTEJÓ
SECRETARIOS: BRUNO A. ACEVEDO NUEVO
DANIELA CARRASCO BERGE
FERNANDO SOSA PASTRANA

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	ANTECEDENTES	El Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas promovió controversia constitucional en contra de: a) la solicitud de orden de aprehensión por parte de la Fiscalía General de la República (FGR) para aprehender al Gobernador del Estado de Tamaulipas por la supuesta comisión de delitos federales, y b) la orden de aprehensión librada por el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio en el Estado de México con Residencia en Almoloya de Juárez a partir de dicha solicitud.	1
II.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	12
III.	DESISTIMIENTO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL	No es procedente decretar el desistimiento de la controversia constitucional en virtud de que existe una retractación válida.	13

IV.	PRECISION DE LA LITIS	En esta controversia constitucional se debe analizar si: a) el artículo 111 constitucional prevé la asignación competencial que el Congreso local aduce tener y b) si, en su caso los actos impugnados invaden las facultades del Congreso local previstas en el artículo 111 constitucional.	27
V.	OPORTUNIDAD	La controversia constitucional es oportuna.	28
VI.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La controversia constitucional se presentó por parte legitimada.	29
VII.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Las autoridades demandadas comparecen a través de funcionarios legitimados para representarlas.	29
VIII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	No se actualiza ninguna causal de improcedencia.	31
IX.	ESTUDIO DE FONDO	Los planteamientos del actor son fundados porque: 1. Sí existe la asignación competencial en el artículo 111 constitucional consistente en decidir, en última instancia, sobre la inmunidad procesal de la que goza el Titular del Poder Ejecutivo local. 2. El Congreso local se pronunció en contra de retirar la inmunidad procesal y, 3. Tanto la solicitud de orden de aprehensión, como la emisión	35

		de la orden, desconocen la facultad del Congreso local de decidir sobre dicha inmunidad procesal.	
X.	EFFECTOS	<p>1. Se decreta la invalidez de los actos impugnados.</p> <p>2. Se vincula al Juez demandado y a la FGR para que se abstengan de violar la inmunidad procesal del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.</p> <p>3. La invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive.</p>	61
XI.	DECISION	<p>PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO. Se declara la invalidez de la solicitud de orden de aprehension realizada por la Fiscalia General de la Republica, asi como de la orden de aprehension expedida en la causa penal 139/2021, en contra del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.</p> <p>TERCERO. Esta resolucio y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia a la Fiscalia General de la Republica y al Juez Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el</p>	61

		<p>Estado de México, con sede en Almoloya de Juárez.</p> <p>CUARTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el periódico oficial del Estado de Tamaulipas.</p>	
--	--	--	--

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 70/2021

**ACTOR: PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO
DE TAMAULIPAS**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE:

JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

COTEJÓ

SECRETARIOS:

**BRUNO A. ACEVEDO NUEVO
DANIELA CARRASCO BERGE
FERNANDO SOSA PASTRANA**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día diecisiete de agosto de dos mil veintidós emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Por la que se resuelve la controversia constitucional 70/2021 promovida por el Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas en contra de: a) la solicitud de orden de aprehensión por parte de la Fiscalía General de la República para aprehender al Gobernador del Estado de Tamaulipas por la supuesta comisión de delitos federales, y b) la orden de aprehensión librada por el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio en el Estado de México con Residencia en Almoloya de Juárez a partir de dicha solicitud.

I. ANTECEDENTES

1. **Dictamen de Declaración de Procedencia emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** El veintiocho de abril de dos mil veintiuno, la Sección Instructora de la Cámara de Diputados emitió un Dictamen de Declaración de Procedencia en el procedimiento con

número de expediente SI/LXIV/DP/02/2021 iniciado en contra del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas a solicitud de la Fiscalía General de la República.

2. Posteriormente, el treinta de abril siguiente se llevó a cabo la sesión pública del Pleno de la Cámara de Diputados erigida en Jurado de Procedencia en la que se aprobó en sus términos el Dictamen impugnado¹.
3. El Dictamen contiene los siguientes resolutivos:

“**PRIMERO.-** Ha lugar a proceder en contra del Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas, C. Francisco [ilegible].

SEGUNDO.- Comuníquese la presente resolución al Congreso del Estado de Tamaulipas para los efectos dispuestos por el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.- Notifíquese en términos de la normatividad aplicable el sentido de la presente resolución.”

4. **Acuerdo de no homologación de la Declaración de Procedencia emitida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** En sesión de treinta de abril de dos mil veintiuno, el Congreso del Estado de Tamaulipas emitió el **Punto de Acuerdo No. LXIV-267** mediante el cual se declaró que no procedía la homologación de la Declaración de Procedencia emitida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas².

¹ La Declaratoria de Procedencia en contra del Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas, C. Francisco Javier García Cabeza de Vaca se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil veintiuno.

² Publicado en la edición vespertina del Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el treinta de abril de dos mil veintiuno.

5. **Controversia constitucional 50/2021.** El treinta de abril de dos mil veintiuno el Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas promovió una controversia constitucional en contra de los efectos del Dictamen de Declaración de Procedencia emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, misma que **se admitió** por acuerdo de quince de julio de dos mil veintiuno.
6. En síntesis, el Congreso local planteó que el Dictamen pretendía retirar la inmunidad procesal del Gobernador del Estado de Tamaulipas, sin tomar en consideración la determinación del Poder Legislativo estatal de mantener la inmunidad procesal del servidor público. Por ello, planteó que invadía las facultades que le concede el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal.
7. **Solicitud de orden de aprehensión de la Fiscalía General de la República.** El primero de mayo de dos mil veintiuno, la Fiscalía General de la República solicitó una orden de aprehensión en contra del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas que se radicó bajo la causa penal 139/2021 del índice del Juzgado de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con sede en Almoloya de Juárez (Altiplano)³.
8. **Orden de aprehensión librada en la causa penal 139/2021.** El dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, el Juez Especializado demandado libró la orden de aprehensión solicitada por los hechos señalados en la ley como delitos de delincuencia organizada y operaciones con recursos de procedencia ilícita⁴.

³ Según se desprende del **oficio 370/2021-ZH** enviado por el Juez Especializado demandado en respuesta al requerimiento que realizó el Ministro Instructor en la que informa sobre la solicitud de la orden de aprehensión hecha por el Ministerio Público y los términos en que emitió la orden solicitada en contra del Gobernador de Tamaulipas.

⁴ Según se desprende del **oficio 370/2021-ZH** firmado por el Juez Especializado demandado.

9. **Demanda de controversia constitucional.** El veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, el Congreso local hizo valer los siguientes conceptos de invalidez en contra de los actos impugnados:
10. **A. Violación al sistema federal mexicano y a los artículos 39, 40, 41, primer párrafo; así como el artículo 111, quinto párrafo de la Constitución Federal.**
11. El Poder actor argumenta, en síntesis, que la determinación final respecto a la inmunidad procesal al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas corresponde al Congreso de ese Estado, de conformidad con el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal.
12. La decisión del Congreso local en ese sentido fue la de no homologar la declaración de procedencia dictada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Por tanto, concluye que el Gobernador del Estado de Tamaulipas sigue gozando de la inmunidad procesal que le confiere el artículo 111 constitucional por la posible comisión de delitos federales mientras continúe el ejercicio de su cargo.
13. En ese sentido, reclama que la solicitud de orden de aprehensión hecha por la Fiscalía General de la República y la orden efectivamente librada por el Juez Especializado ignoran la determinación del Congreso local.
14. El desconocimiento del acuerdo de no homologación de la declaración de procedencia por parte de las autoridades demandadas equivale a quitarle “el fuero constitucional” del que goza el Gobernador de Tamaulipas, lo cual es competencia exclusiva del Congreso local.
15. Por lo tanto, el Poder actor argumenta que la Fiscalía y el Juez Especializado invadieron el ámbito de competencias del Congreso local al desconocer su facultad constitucionalmente otorgada para

pronunciarse en definitiva sobre el retiro del fuero a servidores públicos locales que presuntamente hubieran cometido un delito federal.

16. Mientras que el Poder actor reconoce que es competencia de la Fiscalía General de la República solicitar órdenes de aprehensión, así como del Juez Federal librarlas, deben de tomar en cuenta las condiciones de procedibilidad de su solicitud y emisión. Al no hacerlo, violentan el ámbito de competencias del Congreso local y afectan la estructura del estado federal de derecho.
17. Por último, el Poder actor solicitó la suspensión de los actos impugnados y sus efectos.
18. **Admisión de la demanda y suspensión.** El Ministro instructor **admitió a trámite** la demanda por auto de dos de agosto de dos mil veintiuno y tuvo como autoridades demandadas a la Fiscalía General de la República y al Juez Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con sede en Almoloya de Juárez, Iván Aarón Zeferín Hernández, por actos propios.
19. Además, les emplazó para que dentro de los treinta días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo de admisión rindieran su contestación a la demanda, junto con las copias certificadas de todas las documentales relacionadas con los actos impugnados. También dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestara lo que a su esfera competencial correspondiera.
20. En cuanto a la **suspensión solicitada**, el Ministro instructor **negó otorgar la suspensión** solicitada por el Poder actor⁵.

⁵ Por acuerdo de fecha dos de agosto de dos mil veintiuno emitido en el cuaderno incidental de la controversia constitucional.

21. **Contestación de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República respondió al único concepto de invalidez en los siguientes términos.
22. De su interpretación histórica de las reformas al artículo 111 constitucional, así como del proceso legislativo llevado a cabo en el año mil novecientos ochenta y dos mediante el cual se añadió el párrafo quinto al citado artículo, admite que es posible desprender que la Declaración de Procedencia que emite la Cámara de Diputados, erigida en Jurado de Procedencia, tiene un mero efecto “declarativo, esto es, 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.”
23. Sin embargo, señala que esa postura, “llevada al extremo, podría romper el equilibrio normativo [...] de los alcances del artículo 111 constitucional de ser el marco supremo para que se continúe con la investigación criminal y no queden impunes las conductas antisociales del orden federal que presuntamente incurrieron los funcionarios estatales.”
24. Además, argumenta que dejar a las legislaturas estatales la última palabra respecto de la inmunidad procesal del Gobernador de la entidad correspondiente, contravendría el texto expreso de los artículos 74, fracción V, y 111 quinto párrafo, además de los principios constitucionales que pretende salvaguardar el federalismo. Según la Fiscalía, de dichas disposiciones y principios se concluye que la facultad de declarar la procedencia de la acción penal por la comisión de delitos es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Además, señala que esas decisiones son inatacables. Por lo tanto, debe de concluirse que las decisiones son terminales y definitivas para las legislaturas estatales.

25. En ese sentido, aún y cuando de los procedimientos legislativos de la reforma de mil novecientos ochenta y dos se desprende que “la declaración de procedencia que emita la Cámara de Diputados no remueve el “obstáculo procesal” para proceder penalmente en contra de los servidores públicos locales, ello no quedó plasmado de manera literal en el artículo 111 constitucional. Por ello, no puede concluirse que el Congreso local tiene facultades de “revisar” lo dispuesto por la Cámara de Diputados.
26. Asimismo, señala que, si bien en nuestro sistema federal las entidades federativas son libres e independientes en su régimen interior, deben de respetar la Constitución General. Es decir, no pueden configurar regímenes jurídicos que desconozcan el reparto de atribuciones de la Constitución. Por tanto, la Fiscalía concluye, la Declaración de Procedencia de la Cámara de Diputados debe ser “vinculante” para las legislaturas estatales.
27. La Fiscalía, además, propone una interpretación alternativa del artículo 111 constitucional, párrafos primero y quinto, que “permite superar la literalidad de los dos textos normativos [a saber, del primero y quinto párrafo del artículo 111 constitucional].”
28. De acuerdo con su propuesta de interpretación, el párrafo quinto debe ser leído a la luz del párrafo séptimo, ambos del artículo 111 constitucional.
29. En esta interpretación, la diferencia entre el tratamiento a los servidores públicos contenidos en el párrafo primero (ámbito federal) y los del párrafo quinto (ámbito estatal) es que en el caso de los primeros se puede proceder penalmente en contra de ellos y deben ser separados de su cargo mientras dure el proceso penal (conforme al párrafo séptimo); mientras que en el caso de los segundos, se puede proceder

penalmente en contra de ellos, pero pueden continuar ostentando su cargo mientras dure el proceso penal, pues la decisión de quedar en el cargo corresponde a la legislatura.

30. La Fiscalía también señala dos precedentes del Pleno de la Suprema Corte que desde su punto de vista son aplicables a este caso, la controversia constitucional 99/2016 y la controversia constitucional 24/2005.
31. Respecto de la primera, destaca que es un criterio de esta Suprema Corte que respecto de la comisión de delitos del orden federal por parte de los funcionarios estatales existe una obligación de las entidades federativas de ceñirse al artículo 111 de la Constitución General para proceder penalmente en su contra.
32. Respecto de la segunda, destaca que es un “criterio prevaleciente respecto del procedimiento de declaración de procedencia que se desahoga ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de los servidores públicos estatales, que la referida soberanía legislativa federal, al emitir una declaratoria de procedencia lo hace de manera definitiva y terminal, excluyendo así la posibilidad de que las entidades federativas legislen, lo que desde luego implica también la imposibilidad de que actúen en sentido contrario.”
33. **Contestación del Juez Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con sede en Almoloya de Juárez.** El Juez Federal, Iván Aarón Zeferín Hernández, que se tuvo como autoridad demandada por actos propios en el acuerdo de admisión no contestó la demanda del Poder actor dentro del plazo establecido para ello.
34. **Desistimiento de la controversia constitucional.** El Congreso del Estado de Tamaulipas, a través del Presidente de la Mesa Directiva de

la Sexagésima Quinta Legislatura, se desistió de la controversia constitucional mediante escrito presentado el diez de noviembre de dos mil veintiuno.

35. **Promoción del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.** Con escrito presentado el ocho de noviembre de dos mil veintiuno el Gobernador del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas solicita que no se acuerde de manera favorable el desistimiento de la controversia constitucional.
36. **Ratificación del desistimiento de la controversia constitucional.** Con escrito presentado el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso local hizo llegar a esta Suprema Corte de Justicia el instrumento público número un mil doscientos sesenta y ocho otorgado ante la fe del notario público número trescientos catorce con ejercicio en el Primer Distrito Judicial del Estado Tamaulipas, con residencia en Ciudad Victoria, en el que consta la ratificación del desistimiento de la controversia constitucional 70/2021.
37. **Escrito del Congreso local de no desistimiento de la controversia.** Con escrito presentado el diecisiete de enero de dos mil veintidós, la Presidenta del Congreso de Tamaulipas solicitó a esta Suprema Corte de Justicia tener por no presentado cualquier documento previo que tuviera como finalidad desistirse de la controversia constitucional y continuar con el trámite e instrucción de la presente controversia constitucional.
38. **Acuerdo de trámite en el que se glosa el escrito de no desistimiento y se requiere la ratificación de este.** Por acuerdo de dos de febrero de dos mil veintidós el Ministro instructor agregó al expediente la solicitud de no desistimiento de la controversia constitucional y se le

requirió para que ratificara el no desistimiento de la controversia constitucional.

39. **Escrito del Delegado de ratificación de no desistimiento de la controversia.** Con escrito presentado el diez de febrero de dos mil veintidós, el Congreso local, a través de su delegado en la controversia, hizo llegar a esta Suprema Corte de Justicia el instrumento público número tres mil cuatrocientos seis otorgado ante la fe del notario público doscientos veintidós con residencia en Ciudad Victoria, Tamaulipas, en donde consta la ratificación del no desistimiento de la controversia constitucional hecho por la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso local.

40. **Acuerdo del Ministro instructor sobre el retiro del desistimiento.** El dieciocho de febrero de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo por desahogado el requerimiento hecho en el acuerdo de dos de febrero, pues se remitió el instrumento notarial en el que consta la ratificación del no desistimiento de la controversia constitucional. Al respecto determinó que se resolvería lo que en derecho proceda al momento de dictar sentencia.

Por último, el Ministro instructor señaló el día primero de abril de dos mil veintidós como verificativo para celebrar la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

41. **Acuerdo del Congreso local sobre el desistimiento de la controversia constitucional.** Mediante escrito presentado el siete de marzo de dos mil veintidós en la controversia constitucional 50/2021, los secretarios de la Mesa Directiva del Congreso local informaron sobre la aprobación del Acuerdo número 65-59 mediante el cual el Congreso local acuerda desistirse de las controversias 50/2021 y 70/2021.

42. **Acuerdo del Ministro instructor sobre el punto de acuerdo de desistimiento del Congreso local.** Por acuerdo de fecha veintiocho de marzo de dos mil veintidós, el Ministro instructor agregó al expediente de la controversia constitucional 70/2021 el escrito por medio del cual los diputados secretarios de la Mesa Directiva del Congreso local informaron sobre el “Punto de Acuerdo No. 65-59 mediante el cual la legislatura 65 del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas acuerda desistirse de la (sic) controversias constitucionales 50/2021 y 70/2021 promovidas por el Poder Legislativo de Tamaulipas”. El Ministro instructor no consideró necesario requerir los antecedentes legislativos de dicho acuerdo en virtud de que ya se habían requerido en la controversia constitucional 50/2021.
43. **Comunicación de la Presidenta de la Mesa Directiva sobre el informe enviado por los secretarios de la Mesa Directiva del Congreso local.** El veintinueve de marzo del presente año la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso local manifestó que ella no giró instrucciones a los Secretarios de la Mesa Directiva para que informaran sobre el punto de acuerdo por medio del cual el Congreso local se desistía de la controversia constitucional. Por el contrario, mencionó que se negó a firmar el referido punto de acuerdo, así como el oficio por el cual se pretendía informar a esta Suprema Corte de Justicia del desistimiento. Debido a su negativa, diversos diputados locales modificaron la Ley de Organización del Congreso del Estado de Tamaulipas que tuvo como consecuencia el decreto legislativo número 65-142. Sin embargo, señala que esa reforma no ha cobrado vigencia en virtud de que no ha sido publicada, por lo que es la Presidenta de la Mesa Directiva la que sigue ostentando su representación.
44. **Escrito de alegatos presentado por la Fiscalía.** El treinta de marzo del presente año, la FGR presentó alegatos en los que argumentó, en

síntesis, que se actualizaba una causal de sobreseimiento en la presente controversia constitucional en virtud del desistimiento formulado por el Congreso local. Asimismo, reiteró diversos argumentos presentados en su escrito de contestación de demanda.

45. **Oficio mediante el cual se informa el no desistimiento de la controversia constitucional.** Por escrito de fecha treinta de marzo de dos mil veintidós, la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso local informó a esta Suprema Corte de Justicia que el veintinueve de marzo anterior el Congreso local había aprobado el punto de acuerdo número 65-77 por medio del cual se acordaba no desistirse de las controversias constitucionales 50/2021 y 70/2021 promovidas por ese órgano legislativo.
46. **Opinión del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal no formuló opinión en la presente controversia constitucional.
47. **Audiencia.** Substantiado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.
48. **Radicación.** Previa solicitud del Ministro Ponente al Presidente de esta Suprema Corte de Justicia el asunto quedó radicado en la Primera Sala.

II. COMPETENCIA

49. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional de

conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho precepto; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con el punto segundo, fracción I del Acuerdo General número 5/2013 del Tribunal Pleno⁶, porque se plantea un conflicto entre la Fiscalía General de la República y un Juez Federal, y el Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas. Además, la intervención del Pleno de esta Suprema Corte es innecesaria, dado que no fueron impugnadas normas de carácter general.

III. DESISTIMIENTO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

50. Como una cuestión de previo y especial pronunciamiento debe definirse el desistimiento de la controversia constitucional por parte del Congreso local.
51. El desistimiento en la controversia constitucional opera bajo las reglas previstas en el artículo 20 de la Ley Reglamentaria en la materia⁷. El citado artículo establece que el desistimiento de la parte actora tiene como consecuencia el sobreseimiento de la controversia constitucional. Sin embargo, legalmente solo es posible desistirse de la controversia en el caso de que la parte actora haya impugnado actos; la ley no permite el desistimiento cuando se hayan impugnado normas generales.

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

⁷ “**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

(F. DE E., D.O.F. 19 DE MAYO DE 1995)

I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;

[...]”

52. Por su parte, este Alto Tribunal ha profundizado en estas reglas señalando que el desistimiento debe de ser expreso y puede presentarse en cualquier etapa del procedimiento⁸.
53. De igual manera, el Tribunal Pleno interpretó de manera sistemática los artículos 20, fracción I, y 11, primer párrafo⁹, de la Ley Reglamentaria en la materia, y concluyó que la procedencia del sobreseimiento por desistimiento en una controversia constitucional está condicionada a que la persona que se desista a nombre de la entidad, órgano o poder de que se trate, debe de estar legitimada para representarlo en términos de las leyes que lo rijan y que ratifique su voluntad ante un funcionario investido de fe pública¹⁰.
54. De esta forma, puede decirse que el desistimiento de la controversia constitucional debe de cumplir con los siguientes requisitos:

⁸ P./J. 54/2005 “**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA PUEDE HACERSE EN CUALQUIER ETAPA DEL PROCEDIMIENTO, SIEMPRE Y CUANDO SEA EXPRESO Y SE REFIERA A ACTOS Y NO A NORMAS GENERALES.**” Disponible para consulta en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Julio de 2005, página 917

⁹ “**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.”

¹⁰ P./J. 113/2005 “**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CONDICIONES PARA LA PROCEDENCIA DEL SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA.**” Disponible para consulta en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Septiembre de 2005, página 894.

- a) Solamente procede cuando la controversia constitucional verse sobre **actos** y no sobre normas generales.
- b) Puede ocurrir en cualquier etapa del procedimiento.
- c) La solicitud debe de ser expresa.
- d) Debe de ser presentada por una persona legitimada, esto es, que tenga la representación legal del órgano que se desiste, conforme a las normas que rigen a dicho órgano.
- e) Debe de ser ratificada de manera que la voluntad del órgano sea indubitable, por ejemplo, ante un funcionario investido de fe pública.

55. En el presente caso, los actos impugnados son la solicitud de orden aprehensión hecha por la Fiscalía General de la República en contra del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas en la causa penal 139/2021, así como la orden de aprehensión librada en la misma causa penal por el Juez Especializado demandado.
56. Los actos impugnados son actos y no una norma de carácter general, pues no tienen las características de generalidad y abstracción propias de una norma general. Ello es así porque sus efectos se limitan a un solo individuo que, en este caso, ocupa el cargo de Gobernador del Estado de Tamaulipas. Por lo tanto, por cuanto hace a la **materia de la impugnación**, el desistimiento sí es procedente.
57. Ahora bien, el primer desistimiento del Congreso local se realizó de manera **expresa** por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso local el diez de noviembre de dos mil veintiuno. El desistimiento fue expreso, en tanto que se solicitó en esos términos y consta en los autos del expediente de la controversia constitucional. Asimismo, fue presentado por parte legitimada, dado que el Presidente de la Mesa

Directiva del Congreso local tiene la representación del órgano legislativo en términos de las normas que lo rigen¹¹.

58. Por último, el desistimiento fue ratificado ante un funcionario investido de fe pública, según consta en el el instrumento público número un mil doscientos sesenta y ocho otorgado ante la fe del notario público número trescientos catorce con ejercicio en el Primer Distrito Judicial del Estado Tamaulipas, con residencia en Ciudad Victoria, en el que consta la ratificación del desistimiento de la controversia constitucional 70/2021.
59. No obstante, **antes de que hubiera un pronunciamiento del Ministro instructor al respecto**, el propio Congreso local solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que se dejara sin efectos el citado desistimiento.
60. Al respecto, es importante señalar que la solicitud para dejar sin efectos el desistimiento de la controversia constitucional cumplió con los mismos requisitos procesales que el propio desistimiento.
61. Así, fue **expresa**, en tanto que se solicitó en esos términos por escrito de diecisiete de enero de dos mil veintidós, el cual consta en los autos del expediente de la controversia constitucional.
62. De igual manera, se solicitó por **parte legitimada**, en tanto que fue solicitada por la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tamaulipas.
63. Por último, también fue ratificada ante un funcionario investido con fe pública, tal como se desprende del instrumento público número tres mil

¹¹ “Artículo 23.

1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

l) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; [...]”

cuatrocientos seis otorgado ante la fe del notario público doscientos veintidós con residencia en Ciudad Victoria, Tamaulipas, en donde consta la ratificación del no desistimiento de la controversia constitucional hecho por la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso local.

64. Esta Primera Sala, por lo tanto, se enfrenta al problema de si es válido que un órgano legitimado para acudir a la controversia constitucional pueda retractarse de un desistimiento que haya cumplido con las formalidades de la Ley Reglamentaria para surtir efectos.
65. La problemática es novedosa y no hay un pronunciamiento al respecto **en este medio de control constitucional** por parte de esta Sala o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
66. No se pasa por alto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene pronunciamientos claros en otros medios de impugnación, como en el juicio de amparo, en los que ha razonado que las resoluciones que eventualmente se dicten relacionadas con un desistimiento *ratificado* tienen efectos declarativos, pues la realización de ese acto surte todos sus efectos en el momento en que se perfecciona con la ratificación.¹²

¹² Por ejemplo, ver el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 161/2010 de rubro y texto: **“DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO PROCEDE SU RETRACTACIÓN UNA VEZ RATIFICADO ANTE LA PRESENCIA JUDICIAL.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 119/2006, de rubro: ‘DESISTIMIENTO EN EL AMPARO. DEBE SER RATIFICADO POR EL QUEJOSO’,, sostuvo que la ratificación del escrito de desistimiento de la demanda de amparo tiene como objeto verificar la identidad de quien desiste, esto es, cerciorarse de que no se trate de un recurso en el que se haya suplantado al interesado o que obedezca a una causa ajena a su voluntad. Ahora bien, la retractación de dicho desistimiento debe hacerse dentro del plazo de tres días previsto para su ratificación o durante el desarrollo de la diligencia relativa, en términos de la fracción III del artículo 30 de la Ley de Amparo. De lo que se sigue que si el peticionario de garantías pretende abandonar su intención de desistir de la demanda de amparo después de ratificar el desistimiento ante la presencia judicial, no es posible que la retractación surta efectos a su favor, pues la sola ratificación actualiza la causal de sobreseimiento prevista en la fracción I del artículo 74 de la citada Ley; máxime que

67. Esta resolución no desvirtúa en modo alguno los razonamientos alcanzados en dichos precedentes. Sin embargo, se estima que la controversia constitucional tiene diferencias relevantes con el juicio de amparo que permiten realizar un razonamiento diferenciado. Nuestro sistema jurídico reconoce estas diferencias en los distintos medios de impugnación que puede conocer este Alto Tribunal y que tienen que ver con la materia de la impugnación y la importancia de los intereses que están en juego en cada caso.
68. Así, por ejemplo, la Ley Reglamentaria en la materia no permite el desistimiento en la acción de inconstitucionalidad **en ningún caso** pues ese medio de control versa sobre la impugnación de normas generales. Esta regla también es aplicable a las controversias constitucionales en los casos en los que se impugnan normas generales¹³.
69. La razón de ser de esa regla –o la teleología de la norma– tiene que ver con los intereses fundamentales que el legislador asocia a los casos en los que se impugnan normas generales, pero ello no significa que esos intereses fundamentales **solamente existan cuando se analizan normas generales**. Así, en la exposición de motivos de la Ley

lo contrario atentaría contra la garantía de seguridad jurídica y el principio general de derecho consistente en que los actos jurídicos no pueden dejarse al arbitrio de una de las partes. Lo anterior es así, con independencia de que dicha retractación se presente antes del dictado de la sentencia definitiva correspondiente, en la medida en que la negativa a acordar favorablemente la abdicación emana de la naturaleza intrínseca que le inculca la ratificación previa del escrito de desistimiento, además de que, en todo caso, la sentencia que se emita al respecto y decreta el sobreseimiento tendrá carácter declarativo, al manifestar una causa legal que impide la continuación del juicio o que pueda resolverse la cuestión de fondo originalmente planteada.” Disponible para consulta en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, Enero de 2011, página 687.

¹³ “**ARTICULO 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

(F. DE E., D.O.F. 19 DE MAYO DE 1995)

I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales; [...]”

Reglamentaria en la materia se puede leer respecto de las causales de sobreseimiento **en la controversia constitucional**¹⁴:

“En lo que hace al sobreseimiento, las causales que se prevén son las que derivan de un desistimiento, la aparición en el procedimiento de una causal de improcedencia, la inexistencia del acto o la celebración de un convenio entre las partes. Respecto de esta última causal de sobreseimiento debe señalarse que en aquellos casos en que estén involucradas normas generales, la misma no podrá decretarse debido a que puede llegar a trastocarse directa y gravemente a la Constitución Federal, por lo que no es conveniente que la sola voluntad de las partes sea un instrumento de transacción válido en este tipo de cuestiones.”

70. Aunque en la exposición de motivos solamente se hace referencia al convenio entre partes, lo cierto es que el texto propuesto del artículo 20 de la Ley Reglamentaria ya contenía la misma prohibición en la fracción I que se refiere al desistimiento de las partes; esto es, se prohibía también el desistimiento de la controversia para el caso de normas generales, lo cual es coincidente con el texto actual de la norma.
71. Así, se observa que no hay ninguna razón lógica, intrínseca o necesaria que le impida a una de las partes legitimadas desistirse de una acción de inconstitucionalidad o una controversia constitucional cuando se impugnan normas generales. La razón que dio el legislador para la existencia de esa regla es que no se puede dejar al arbitrio de las partes la continuación y conclusión del procedimiento cuando existe la posibilidad de que se **afecte de manera grave el orden constitucional**.

¹⁴ Ver la exposición de motivos de la iniciativa de ley presentada en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 6 de abril de 1995 dio lugar a la LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995.

72. Pues bien, la Ley Reglamentaria establece una prohibición expresa para el desistimiento de la acción de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales en caso de normas generales, pero permite el desistimiento en caso de actos. Sin embargo, ello no impide que este Alto Tribunal realice valoraciones distintas sobre la retractación de los desistimientos en casos en los que se impugne un acto en controversia constitucional que, de la misma manera en la que ocurre en el caso de la impugnación de una norma general, puede trastocar de manera grave el orden constitucional.
73. Por lo tanto, se concluye que no cabe trasladar de manera automática los razonamientos desarrollados en el juicio de amparo en donde la presunción inicial de los intereses que están en juego en la impugnación es la opuesta. Es decir, es un medio de impugnación en el que se presume que, **ordinaria y tradicionalmente**, la materia de la impugnación no tiene el potencial de trastornar de manera grave el orden constitucional, pues ésta se circunscribe a una esfera de derechos particular e individual.
74. Así, para responder a la interrogante novedosa en este medio de control de si procede la retractación de un desistimiento en el caso de la impugnación de un acto, la Primera Sala debe de considerar las particularidades del caso.
75. En principio, se observa que este caso tiene implicaciones no solamente en la esfera de los actores, sino que implica un pronunciamiento de este órgano sobre la interpretación de un artículo constitucional que define la esfera de competencias de distintos órdenes de gobierno respecto del cual no ha tenido la oportunidad de pronunciarse con anterioridad.
76. Además, se observa que el actor, a diferencia de lo que sucede en otros medios de impugnación, ejerce la acción impugnativa para la defensa

de un interés público, que se manifiesta en la defensa del orden constitucional¹⁵, y que no se ejerce para la defensa de un interés jurídico particular. El presente asunto, por ejemplo, implica definir reglas que pudieran incidir en la permanencia de un servidor público en un cargo de elección popular, como lo es una gubernatura del Estado de Tamaulipas.

77. El propio Congreso local manifiesta que tiene un interés en que se resuelva la controversia constitucional dado que “implica un conflicto constitucional genuino en el que dos actos de órganos soberanos de distintos ámbitos de competencia se encuentran contrapuestos, derivado de una interpretación constitucional divergente, por lo que, cualquiera que sea el resultado, tendrá un impacto importante en el contenido del principio federal y las relaciones entre la Federación y los estados en el futuro¹⁶”.
78. Por lo tanto, se observa que, tal como sucedería con una norma general, la materia de la impugnación también tiene el potencial de trastocar de manera grave el orden constitucional. Por ello, tal como sucedería en la impugnación de una norma general, ante un caso en el que exista una

¹⁵ Ver, por ejemplo, el criterio de este Tribunal Pleno contenido en la tesis de jurisprudencia número P./J. 42/2015 (10a.) de rubro y texto: “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.** La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. [...]” Disponible para consulta en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, página 33.

¹⁶ Tal como lo manifestó la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso local por escrito recibido en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta de marzo de dos mil veintidós.

duda sobre si entrar o no a resolver el fondo del asunto, este órgano jurisdiccional debe privilegiar la resolución del fondo del asunto.

79. En este caso, la situación que genera esa situación de duda es que la voluntad del órgano actor de desistirse de la controversia constitucional no es clara. Aunque el desistimiento de la controversia constitucional cumplió, en principio, con las formalidades procedimentales para que fuera válido, no se debe soslayar el hecho de que han existido dos pronunciamientos adicionales del mismo órgano en contra de ese desistimiento.
80. Los requisitos que la Ley Reglamentaria requiere para que proceda el desistimiento reflejan la importancia que tiene conocer con certeza la voluntad del órgano respecto de su desistimiento. Así, por ejemplo, ésta no se puede inferir, sino que tiene que ser expresa. Además, el desistimiento tiene que llevarse a cabo por la persona que legalmente esté facultada para la representación legal del órgano y ratificada ante un funcionario con fe pública.
81. No cabe duda de que el legislador impuso estos requisitos para contar con un alto grado de certeza sobre la voluntad del órgano para desistirse de la controversia constitucional. En el presente caso, sin embargo, las actuaciones del órgano son contradictorias entre sí y no existe certeza alguna de que se haya querido desistir de la controversia constitucional.
82. Al contrario, las últimas actuaciones que constan en el expediente dan cuenta de la solicitud realizada por la Presidenta de la Mesa Directiva de resolver la presente controversia constitucional e informan a esta

Primera Sala que la mayoría del Pleno del Congreso local se pronunció en este sentido¹⁷.

83. Ante la falta de certeza en la voluntad del órgano, esta Primera Sala debe privilegiar la resolución la solución del conflicto y el acceso a la justicia del Congreso local, que expresamente solicitó a este Alto Tribunal resolver el fondo de la controversia y no darle efectos al desistimiento.
84. En contrapartida a lo anterior, esta Primera Sala no advierte que aceptar la retractación del desistimiento impacte: *i)* el debido proceso, *ii)* la igualdad entre las partes, u *iii)* otros derechos para las partes de la controversia constitucional.
85. El núcleo del **debido proceso**, según ha dicho esta Primera Sala, son aquellas formalidades esenciales del proceso, cuyo conjunto integra la "garantía de audiencia". En este caso, es importante retomar las consideraciones que ha hecho esta Sala sobre la garantía de audiencia en la controversia constitucional, principalmente exploradas alrededor de casos en los que los municipios pueden verse afectados en cualquiera de sus competencias constitucionales.¹⁸
86. En esos casos la Primera Sala ha dicho que previamente a que se dé una afectación al orden municipal por causa de un acto de autoridad que pudiera entrar en conflicto con su autonomía en términos del artículo 115 constitucional, deben respetarse las garantías de previa audiencia, debido proceso y de legalidad.

¹⁷ Tal como consta en el punto de acuerdo número 65-77 aprobado por el Congreso local el veintinueve de marzo de dos mil veintidós, por medio del cual se acordó no desistirse de las controversias constitucionales 50/2021 y 70/2021 promovidas por ese órgano legislativo.

¹⁸ Por ejemplo, de manera reciente la controversia constitucional 105/2020 resulta en la Primera Sala por unanimidad de votos en sesión pública de primero de septiembre de dos mil veintiuno.

87. Sobre el contenido específico de las garantías de audiencia y de debido proceso, el Pleno de este Tribunal ha sostenido que para que se entiendan cumplidas, previo a la emisión del acto, debe otorgarse al afectado el derecho de conocer el trámite que se sigue, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como la de alegar en su favor, garantizando de esta forma una defensa adecuada.
88. Además, en el procedimiento deben cumplirse las formalidades esenciales necesarias para garantizar el derecho de defensa, que se traducen en: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) la oportunidad de alegar; y 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, no se satisfaría la finalidad de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado¹⁹.
89. Esta Primera Sala considera que admitir la retractación del Congreso local sobre su desistimiento no tiene ningún impacto en el núcleo duro del debido proceso porque no se puede equipar a la **ausencia de notificación del inicio del procedimiento**.

¹⁹ El alcance de la garantía de audiencia fijado en la controversia constitucional 54/2004, fue reiterado por el Pleno de esta Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 131/2006 el cuatro de noviembre de dos mil ocho.

Dicho criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia P./J. 80/2006 consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXIII. Junio de dos mil seis. Página: 964, que dispone: "**MUNICIPIO DE TEPATITLÁN DE MORELOS, JALISCO. EL DECRETO QUE CREÓ EL MUNICIPIO DE CAPILLA DE GUADALUPE EN PARTE DEL TERRITORIO DE AQUÉL Y REFORMÓ EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, 16 y 115 de dicha Constitución se advierte que el territorio sobre el que un Municipio ejerce sus atribuciones es un elemento primordial en la integración de su autonomía, de manera que cualquier acto de autoridad que pueda tener como consecuencia escindirlo, debe respetar los principios constitucionales de previa audiencia, debido proceso y legalidad, a efecto de que aquél tenga plena oportunidad de defensa. [...]."

90. Asimismo, admitir la retractación no tiene impacto alguno en la capacidad de las partes **para ofrecer las pruebas relacionadas con el conflicto competencial** respecto del cual conoce esta Primera Sala. Por el contrario, las pruebas aportadas por ambas partes fueron admitidas y relacionadas en la audiencia celebrada para tal efecto.
91. Además, tampoco impidió a las partes ofrecer **los alegatos** que consideraron relevantes, tanto para la solución del conflicto competencial, como sobre la propia retractación del Congreso local, que ocurrió mucho antes de que se programara la audiencia de pruebas y alegatos, o se cerrara la instrucción del procedimiento.
92. Por último, conceder la retractación del Congreso local no impide a esta Primera Sala emitir una **resolución que dirima el conflicto competencial** que tiene bajo análisis. Al contrario, negar la retractación del Congreso local impediría a este Alto Tribunal solucionar una auténtica pregunta constitucional sobre la que no se ha pronunciado con anterioridad y le impediría ejercer su facultad de último intérprete de la Constitución Federal en perjuicio de las partes de esta controversia constitucional que han presentado un legítimo diferendo respecto de los límites de su ámbito competencial y de actuación en el procedimiento complejo de declaración de procedencia.
93. Íntimamente relacionado con el debido proceso, está el **principio de igualdad procesal**, que puede sintetizarse en el derecho que tienen las partes en un juicio para poder manifestar con exhaustividad todo lo que a su derecho convenga, aportar los medios de convicción que estimen necesarios para sostener sus afirmaciones, y tener la oportunidad de pronunciarse sobre las manifestaciones de su contraparte, ya sea para consentir o formular su oposición. Todo ello, dispuesto en un procedimiento que distribuya estas oportunidades procesales y las cargas probatorias de manera equitativa entre ambas partes, lo que no

quiere decir simétrica o aritméticamente idéntica. De igual manera, la igualdad procesal exige que el juez que conozca del conflicto evalúe todos los elementos y las constancias del expediente de manera imparcial, objetiva y sin favoritismos de ningún tipo²⁰.

94. La retractación del desistimiento hecha por parte del Congreso local no afecta la igualdad de las partes en el proceso porque ello no implica otorgarle una nueva oportunidad para presentar manifestaciones, aportar pruebas, o de alguna manera, impedir que las autoridades demandadas tengan una oportunidad de contradecir lo expuesto por el Congreso local. La retractación, desde luego, tampoco impacta en la actitud objetiva o imparcial de esta Primera Sala para conocer de la presente controversia constitucional.
95. Por último, vale la pena enfatizar que la decisión de esta Primera Sala no afecta el principio de **certeza jurídica**. Aunque es verdad que el artículo 20, fracción I, prevé que el desistimiento de la controversia constitucional es una causal de sobreseimiento, también es cierto que no hay ninguna disposición en la Ley Reglamentaria, o en cualquier otro ordenamiento adjetivo aplicable, que prohíba a las partes retractarse de un desistimiento de manera expresa. En ese sentido, **hasta en tanto no haya un pronunciamiento del Ministro instructor** en el que se tenga por desistida a la parte actora de la controversia constitucional, es admisible admitir la retractación del desistimiento, sin afectar negativamente el principio de certeza jurídica.
96. Por todo lo anterior, esta Primera Sala estima que se debe aceptar la retractación del Congreso local respecto de la solicitud de desistimiento realizada con fecha tres de noviembre de dos mil veintiuno y emitir una

²⁰ Ver criterio contenido en la tesis número 1a. CCCXVI/2018 (10a.) de rubro: **“PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. SUS ALCANCES.”** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 376.

resolución que solucione el fondo de la presente controversia constitucional en tanto que *i)* la materia de impugnación tiene el potencial de trastocar gravemente el orden constitucional y reviste de un interés público excepcional y *ii)* no existe plena certeza sobre la voluntad del órgano actor para desistirse de la controversia constitucional, *iii)* permitir la retractación no afecta los derechos de las partes en este procedimiento y *iv)* no afecta el principio de certeza jurídica.

IV. PRECISIÓN DE LA LITIS

97. Atendiendo a los razonamientos expuestos en el apartado anterior, procederemos a fijar la litis de la controversia constitucional.
98. El Poder actor argumenta, fundamentalmente, que tiene una facultad asignada por vía del artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal para resolver, en definitiva, sobre la aptitud del Gobernador del Estado de Tamaulipas para ser procesado por delitos federales.
99. Además, señala que dicha facultad constitucional ha sido vulnerada por las autoridades demandadas, en virtud de que procedieron penalmente en contra del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, a pesar de la determinación del Congreso local en sentido contrario.
100. Por tanto, en esta controversia constitucional se debe analizar si el artículo 111 constitucional prevé la asignación competencial que el Congreso local aduce tener. Posteriormente es necesario, analizar si tanto la solicitud de orden de aprehensión, como la emisión de la orden de aprehensión en contra del Titular del Poder Ejecutivo de Tamaulipas, invaden las facultades del Congreso local previstas en el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal para decidir sobre la inmunidad procesal del servidor público.

V. OPORTUNIDAD

101.El artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia establece un plazo de treinta días para promover una controversia constitucional en contra de actos; el cual se debe de hacer de la siguiente forma:

- a) A partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;
- b) A partir del día siguiente al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o
- c) A partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

102.En el caso, el Poder Legislativo local se ostentó como sabedor de los actos impugnados el diecinueve de mayo del dos mil veintiuno, en virtud de la actividad de los medios de comunicación que dieron a conocer que existía una orden de aprehensión librada en contra del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.

103.El cómputo para la presentación de la demanda debe realizarse tomando en cuenta el **día siguiente** al que el Poder actor se ostentó sabedor de los actos impugnados. De esa manera, el plazo de treinta días previsto en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria transcurrió del veinte de mayo al treinta de junio de dos mil veintiuno²¹.

²¹ No se consideran dentro del plazo los días 22, 23, 29 y 30 de mayo, así como 5, 6, 12, 13, 19, 20, 26 y 27 de junio por ser días inhábiles conforme al artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

104. La demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el día veintiuno de mayo de dos mil veintiuno²². Por lo tanto, la controversia constitucional es **oportuna**.

VI. LEGITIMACIÓN ACTIVA

105. En términos del artículo 105, fracción I, inciso a) de la Constitución General²³, el Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas, tiene legitimación para promover este medio de control constitucional.

106. En representación del Poder Legislativo compareció Félix Fernando García Aguiar, en su carácter de Presidente del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas²⁴. Se le reconoce la facultad para representar al Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas, conforme al artículo 22, numeral 1, inciso I) de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas²⁵.

VII. LEGITIMACIÓN PASIVA

107. En este apartado se analiza la legitimación de la parte demandada, al ser una condición necesaria para la procedencia de la acción.

²² Tal como se advierte del reverso de la hoja 36 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

²³ “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

a).- La Federación y una entidad federativa; [...].”

²⁴ Acreditó su personalidad con copia certificada del Decreto número LXIV-526 mediante el cual se elige Presidente de la Mesa Directiva del Congreso local.

²⁵ “**Artículo 22.**

1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva: [...]

I) Tener la representación legal del Congreso para rendir informes en juicios de amparo, actuar en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, e intervenir en cualquier litigio o acto jurídico, y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; (...).”

108. En representación de la Fiscalía General de la República compareció la Directora General de Asuntos Jurídicos y el Director General de Constitucionalidad, que acreditaron su personalidad con copias certificadas de sus respectivos nombramientos.
109. No ha lugar a tener por presentado al Director General de Constitucionalidad de la Fiscalía General de la República, en virtud de que dicho servidor público carece de la representación legal de la institución.
110. Sin embargo, se tiene por presentada a la Directora General de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la República, de conformidad con la documental que al efecto acompaña²⁶, tomando en consideración la presunción que le asiste en términos del artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia, y con base en el artículo 49 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República²⁷, en relación con el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de la Fiscalía General de la República²⁸.
111. Conforme a lo anterior, la citada servidora pública cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que al órgano que legalmente representa se le atribuye la solicitud de orden

²⁶ Adjunta a la demanda copia certificada de su nombramiento como Directora General de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la República.

²⁷ “Artículo 49. Al frente de la Dirección General de Asuntos Jurídicos habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes: [...]

V. Realizar la defensa jurídica de la Institución ante cualquier instancia y representar jurídicamente al Procurador ante las autoridades administrativas, judiciales y laborales, con la excepción de los asuntos competencia de las Direcciones Generales de Amparo de la Institución; [...].”

²⁸ “Cuarto. La persona titular de la Fiscalía General de la República contará con un término de noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, para expedir el Estatuto orgánico de la Fiscalía General de la República y de ciento ochenta días naturales, contados a partir de la expedición de éste, para expedir el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera.

En tanto se expiden los Estatutos y normatividad, continuarán aplicándose las normas y actos jurídicos que se han venido aplicando, en lo que no se opongan al presente Decreto. [...].”

de aprehensión en contra del Gobernador del Estado de Tamaulipas, y se le tuvo como demandado en el auto de admisión de dos de agosto de dos mil veintiuno.

112. Por otra parte, el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con sede en Almoloya de Juárez (Altiplano) compareció por su propio derecho.

113. Conforme a lo anterior, el citado Juez cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que se le tuvo como autoridad demandada en el auto de admisión de la presente controversia constitucional en el que se le imputaron **actos propios**.

VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

114. En este apartado se analizarán las causas de improcedencia y/o de sobreseimiento hechas valer por las partes y las que se adviertan de oficio, al ser de estudio preferente.

VIII.1 Cesación de efectos de la solicitud de orden de aprehensión.

115. La Fiscalía General de la República argumentó que en el caso se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V de la Ley Reglamentaria relativa a la cesación de efectos de los actos materia de la controversia²⁹.

116. De acuerdo con la Fiscalía, debe sobreseerse en la presente controversia constitucional respecto a la solicitud de orden de aprehensión en contra del Gobernador del Estado de Tamaulipas, al

²⁹ “**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...] V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; [...]”

haberse agotado los efectos de este acto impugnado con la emisión de la orden.

117.El Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte ha considerado que la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria se surte cuando se dejen de producir los efectos del acto que motivó la controversia constitucional. Lo anterior, considerando que la declaración de invalidez de las sentencias en estos medios de control no tiene efectos retroactivos³⁰.

118.Conforme al criterio prevaleciente de este Tribunal Pleno, se considera que la causal de improcedencia es **infundada** porque los efectos de la solicitud de la orden de aprehensión continúan vigentes y se materializan de momento a momento en tanto exista una orden de aprehensión en contra del Gobernador de la entidad federativa.

119.En primer lugar, la orden de aprehensión impugnada deriva directamente de la solicitud de orden de aprehensión por lo que, a partir de dicha solicitud, se configura la emisión de la orden. Por ejemplo, algunos de los efectos del acto impugnado que persisten en el tiempo son la clasificación de los hechos en tipos penales realizada por el Ministerio Público.

120.El Ministerio Público de la Federación acude al juez con una carpeta de investigación en la que se establecen los hechos atribuidos al investigado y su probable participación o comisión de esos hechos. Así, el Ministerio Público realiza una clasificación jurídica de esos hechos y los subsume en algún tipo penal que después el juez analiza y, con base

³⁰ De acuerdo con el criterio jurisprudencial visible en la tesis número P./J. 54/2001 de rubro: **“CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS.”** Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, Abril de 2001, página 882.

en ellos, emite la orden de aprehensión³¹. En el caso, la clasificación de los tipos penales hechos por el Ministerio Público fueron delincuencia organizada, operaciones con recursos de procedencia ilícita y defraudación fiscal equiparada. Con base en dicha clasificación, el Juez Especializado demandado emitió la orden de aprehensión por los primeros dos tipos penales, y no por el tercero.

121. De lo anterior puede concluirse que los efectos de la solicitud de orden de aprehensión persisten hasta el día de hoy. Si, por el contrario, el Juez Especializado hubiese negado la orden de aprehensión, esta Primera Sala podría concluir que los efectos de esa solicitud en particular habrían cesado. Sin embargo, en este caso, lo contrario es cierto y persisten los efectos de la solicitud de orden de aprehensión.

122. En segundo lugar, debe recordarse que el planteamiento de esta controversia constitucional consiste en dilucidar si 1) el Congreso local tiene asignada la facultad para decidir en última instancia sobre la inmunidad procesal del Gobernador de Tamaulipas que le concede el artículo 111 de la Constitución Federal y 2) si las autoridades demandadas violaron esa inmunidad procesal 2.1) al solicitar la comparecencia del Gobernador ante el Juez Especializado (solicitud de orden de aprehensión) y 2.2. al emitir la orden que lo obliga a comparecer ante el Juez Especializado para que el Ministerio Público pueda realizar la imputación correspondiente.

123. A la fecha de la resolución de la presente controversia constitucional, es evidente que la Fiscalía mantiene la convicción de que el Gobernador

³¹ Código Nacional de Procedimientos Penales:

“Artículo 142. Solicitud de las órdenes de comparecencia o de aprehensión

En la solicitud de orden de comparecencia o de aprehensión se hará una relación de los hechos atribuidos al imputado, sustentada en forma precisa en los registros correspondientes y se expondrán las razones por las que considera que se actualizaron las exigencias señaladas en el artículo anterior. [...]”

debe comparecer ante el Juez Especializado demandado para ejercer la acción penal y proceder a la imputación de los delitos correspondientes en la audiencia inicial, a pesar de la determinación del Congreso local. En ese sentido, la materia de esta controversia constitucional se mantiene vigente.

124. Asimismo, es claro que subsisten los efectos de la solicitud de orden de aprehensión porque se observa que la Fiscalía General de la República cuenta con facultades para solicitar la cancelación de una orden de aprehensión que previamente hubiera solicitado y a la fecha no ha ejercido esta facultad.

125. El artículo 145 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece literalmente:

“Artículo 145. Ejecución y cancelación de la orden de comparecencia y aprehensión

[...]

El Ministerio Público podrá solicitar la cancelación de una orden de aprehensión o la reclasificación de la conducta o hecho por los cuales hubiese ejercido la acción penal, cuando estime su improcedencia por la aparición de nuevos datos.

La solicitud de cancelación deberá contar con la autorización del titular de la Procuraduría o del funcionario que en él delegue esta facultad.

[...]”

126. En ese orden de ideas, los efectos de la solicitud de orden de aprehensión también podrían cesar si la Fiscalía solicitara la cancelación de la orden de aprehensión emitida al tener conocimiento, por ejemplo, del Acuerdo de no homologación emitido por el Congreso local, por estimar que es improcedente en virtud de que el investigado gozara de inmunidad procesal. Sin embargo, al no darse ese otro supuesto, se estima que los efectos del acto que motivó la controversia constitucional continúan produciéndose.

127. En conclusión, es claro que la materia de la controversia constitucional planteada en los términos arriba expuestos continúa vigente y que el problema de constitucionalidad que entraña debe ser resuelto por esta Primera Sala, tanto porque la orden de aprehensión fue efectivamente librada por el Juez Especializado, como porque la Fiscalía no ha pedido la cancelación de la orden de aprehensión que solicitó.

128. Por lo tanto, la causal de improcedencia es **infundada** y la controversia constitucional es procedente en contra de la solicitud de orden de aprehensión solicitada por la Fiscalía General de la República.

IX. ESTUDIO DE FONDO

129. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los planteamientos del Poder actor son **fundados**.

130. El procedimiento para retirar la inmunidad procesal del Ejecutivo de una entidad federativa es un procedimiento complejo en el que interviene la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el congreso de la entidad federativa correspondiente. La intervención de cada uno de esos órganos tiene la finalidad de salvaguardar distintos bienes constitucionales, como lo es la continuidad de una función pública esencial para el orden jurídico estatal y, en términos generales, la soberanía que concierne a su régimen interior.

131. En la controversia constitucional 50/2021, esta Primera Sala resolvió que los congresos locales tienen una participación definitoria en el procedimiento previsto en el artículo 111, párrafo quinto de la Constitución Federal, pues deciden en última instancia y de manera definitiva sobre la inmunidad procesal de los gobernadores de las entidades federativas.

132. En este caso, esta Primera Sala observa que tanto la solicitud de orden de aprehensión, como la decisión de emitirla, vulneran una facultad constitucionalmente asignada en favor del Congreso del Estado de Tamaulipas.

133. Al considerar que el Titular del Poder Ejecutivo de Tamaulipas es susceptible de ser imputado por la comisión de delitos federales, las autoridades demandadas no solo desconocen y vulneran las facultades del Congreso local; además, se sustituyen en éste pues el despliegue de sus facultades en contra del Titular del Poder Ejecutivo local implica una decisión precedente: la determinación de que el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas es susceptible de ser procesado penalmente. Eso es precisamente el núcleo de la facultad que le asigna la Constitución Federal al Congreso local en el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal.

134. Para llegar a esta conclusión, el estudio de la presente controversia se hará de la siguiente manera:

- En primer lugar, se llevará a cabo un estudio del artículo 111, quinto párrafo de la Constitución Federal para determinar la existencia de la facultad constitucional que el Congreso local aduce que se vulneró.
- En segundo lugar, se deberá analizar el procedimiento seguido en este caso para determinar cuál fue la decisión adoptada por el Congreso local respecto de la inmunidad procesal del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas y cuáles son las consecuencias de dicha determinación.
- Por último, se analizará si los actos impugnados respetan la determinación del Congreso local o, por el contrario, vulneran

la facultad que se le confiere constitucionalmente a este órgano.

IX.1. Proceso de declaración de procedencia conforme al artículo 111, quinto párrafo, de la Constitución Federal.

135. La figura de declaración de procedencia se incorporó al régimen de responsabilidades de servidores públicos con la reforma constitucional de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos. En la actualidad, la declaración de procedencia se encuentra regulada en los artículos 111 y 112 de la Constitución Federal. Dichos artículos literalmente disponen:

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

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 inculcado 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 comuniquen a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de la (sic) Cámaras de Diputados (sic) Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado 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.”

136. Los artículos transcritos establecen el régimen de inmunidad procesal del que gozan ciertos servidores públicos cuyas funciones son consideradas esenciales. Conforme a este régimen, esos servidores públicos no pueden ser procesados penalmente por la presunta comisión de un delito, hasta en tanto no se retire el obstáculo procesal en los términos previstos por el artículo 111 constitucional.

137. Asimismo, el procedimiento contempla tratamientos diferenciados para los servidores públicos del orden jurídico federal y el orden jurídico estatal.³²
138. El primer tratamiento involucra a los servidores públicos federales mencionados en el **primer párrafo del artículo 111 constitucional** y concierne de manera exclusiva a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. En este caso, lo único que se requiere para proceder en contra de los funcionarios ahí enlistados es la declaración de la citada Cámara por la mayoría absoluta de los miembros presentes.
139. El segundo tratamiento resulta aplicable a los servidores públicos locales previstos en el **quinto párrafo del artículo 111 constitucional** y concierne tanto a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como a los congresos locales.
140. Por lo tanto, este último es el procedimiento que resulta aplicable a **los ejecutivos de las entidades federativas** cuando: 1) se busca retirar el obstáculo procesal que impide proceder penalmente contra ellos por la posible comisión de un **delito federal** y 2) se encuentran en el ejercicio del cargo para el que fueron electos. En este caso, es necesario que ambos órganos legislativos evalúen la posibilidad de remover la inmunidad procesal de la que goza el Titular del Poder Ejecutivo local y que ambos lo autoricen o aprueben.
141. En la primera etapa de análisis, tal como lo regula la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Sección Instructora de la Cámara de Diputados evalúa la existencia del delito y la probable

³² Consideraciones similares fueron emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 24/2005 con fecha nueve de marzo de dos mil seis. Aprobada por **mayoría de diez votos** de los Señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón; la señora Ministra Sánchez Cordero votó en contra.

responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. A partir de esa evaluación, la Sección Instructora puede presentar al Pleno de la Cámara de Diputados su opinión sobre la notoria improcedencia de la imputación, o bien, un Dictamen de Declaración de Procedencia³³.

142. En caso de que la Sección Instructora emita un Dictamen de Declaratoria de Procedencia, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 111 constitucional, éste deberá ser aprobado por la mayoría absoluta de los integrantes presentes en el Pleno. Sin embargo, contrario a lo que sucedería en el caso de los servidores públicos del orden federal, la declaración que hace la Cámara de Diputados no tiene el efecto de separar del cargo al servidor público para estar en aptitud de ser juzgado penalmente.

143. Sobre esta etapa del procedimiento, la Fiscalía cita un párrafo aislado de la controversia constitucional 24/2005³⁴ para apoyar su tesis de que la declaración de procedencia es vinculante para el Congreso local. El párrafo citado literalmente dispone:

“El establecido en el párrafo primero se refiere a los funcionarios para los que se requiere únicamente de la declaratoria por parte de la

³³ **“Artículo 25.-** Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. **En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado. Si a juicio de la Sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o desecha,** sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen. [...]” (énfasis añadido)

³⁴ Fallada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con fecha nueve de marzo de dos mil seis.

Cámara de Diputados para proceder penalmente en su contra. Por su parte, el párrafo quinto determina a aquellos funcionarios para los que la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados se surte sólo cuando se les acuse de la comisión de delitos federales, en cuyo caso, la decisión de la Cámara tiene un efecto meramente declarativo, por lo que la misma debe comunicarse a las legislaturas locales, para que procedan como corresponda en ejercicio de sus atribuciones. En esta última hipótesis, la participación de la Cámara de Diputados es definitiva, por así disponerlo la Constitución, de ahí que sea órgano terminal en ese sentido; amén de que en su caso, se constriña a desaforar y dejar al funcionario en aptitud de ser juzgado penalmente por delitos federales, y amén de que las legislaturas locales puedan eventualmente proceder a determinar su separación del cargo.”

[énfasis añadido en la parte a que hace referencia la Fiscalía General de la República en su escrito de contestación de la demanda]

144. Es importante destacar que el asunto al que hace referencia la Fiscalía General de la República difiere de esta controversia en un aspecto sustancial. En aquel asunto, el servidor público en contra del cual la Cámara de Diputados había emitido la declaración de procedencia era el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En el análisis del caso, el Pleno de esta Suprema Corte concluyó que dicho servidor público estaba comprendido dentro de aquellos señalados en el primer párrafo del artículo 111 constitucional y no podía ser equiparado al gobernador de una entidad federativa.
145. En ese sentido, las referencias al procedimiento previsto en el quinto párrafo, aunque orientadoras, no constituyen razones esenciales para la conclusión jurídica a la que arribó el Pleno en aquella controversia y, por lo tanto, no son vinculantes en este asunto³⁵.

³⁵ Ley de Amparo:

Artículo 222. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y

146. Sin embargo, como criterio orientador, la porción citada debe ponerse en contexto y explicarse. En particular, porque la Fiscalía toma de manera aislada la palabra “definitiva” para de ello derivar que la Declaración de Procedencia que emita la Cámara de Diputados es vinculante y “no es revisable” por los congresos locales.
147. Sobre la vinculatoriedad de la declaratoria de procedencia que emite la Cámara de Diputados, es necesario destacar que el propio precedente refiere a sus efectos “meramente declarativos”. Esto es, la declaración de la Cámara de Diputados es solamente para el efecto de ser comunicada a la legislatura de la entidad federativa correspondiente “para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”, de conformidad con el quinto párrafo del artículo 111 constitucional³⁶. En ese sentido, la “definitividad” a la que hace referencia el precedente significa que la Declaración de Procedencia emitida pone fin a una de las etapas del procedimiento, la que se desahoga ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y comienza otra, la que se desahoga en el ámbito estatal, ante el Congreso local respectivo.
148. En esta segunda etapa, le corresponde a las legislaturas estatales la decisión final sobre si retirar la inmunidad procesal de los servidores públicos del ámbito estatal. Es el Congreso local quien evalúa y decide, de manera definitiva, si es procedente remover la inmunidad procesal

de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de ocho votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias. [énfasis añadido]

³⁶ “**Artículo 111.-** [...]”

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

de la que goza el servidor público mientras ejerce su cargo, en respeto a la soberanía interna de las entidades federativas, pues serán éstas las que sufrirán las consecuencias en caso de verse irrumpida la función pública respectiva³⁷.

149. Sin embargo, lo anterior no significa que el Congreso local “revise” la declaración de procedencia hecha por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como lo entiende la Fiscalía. En el procedimiento del quinto párrafo del artículo 111 constitucional no hay relación de subordinación o jerarquía entre los dos órganos legislativos del orden federal y estatal. Ambos órganos toman su decisión con autonomía e independencia, lo que necesariamente implica que es posible que lleguen a conclusiones distintas sobre los mismos hechos, especialmente tomando en consideración que los dos órganos ponderan intereses distintos. Como se adelantó, el Congreso local valora en su juicio, entre otras cosas, la gobernabilidad de la entidad federativa que sufrirá la interrupción de la función gubernamental correspondiente.

150. De lo anterior se concluye que la Constitución Federal brinda una garantía reforzada a ciertos servidores públicos locales, entre ellos los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas, que impide que sean puestos a disposición de las autoridades competentes por la

³⁷ Según se sostuvo en la controversia constitucional 99/2016, resuelta el día veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve. Se aprobó en este punto por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Aguilar Morales sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Laynez Potisek y Pérez Dayán sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.2., consistente en declarar la invalidez de la reforma del artículo 91, fracción II, y de la derogación de los artículos 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

comisión de delitos federales, por la sola declaratoria de la Cámara de Diputados. Como se estableció previamente, para estos servidores públicos locales es necesaria la intervención final del Congreso local correspondiente para que determine si ha lugar o no a proceder penalmente en su contra.

151. La lógica de esta garantía tiene dos objetivos. El primero es salvaguardar la soberanía interna de las entidades federativas y el pacto federal. El segundo es salvaguardar la autonomía, independencia y buen funcionamiento de la función esencial que desempeña el servidor público en el orden jurídico estatal.

152. En cuanto al **primer objetivo**, la razón por la que se deja la decisión definitiva a las legislaturas locales sobre si retirar o no la inmunidad procesal de los servidores públicos locales es la de salvaguardar la soberanía interna de las entidades federativas. La evidencia de ese objetivo puede encontrarse en los procesos legislativos que dieron lugar a la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y dos.

153. Dicho proceso legislativo deja en claro que, si bien la inmunidad procesal no puede constituirse en un instrumento de impunidad, la sola declaración de la Cámara de Diputados no puede remover el obstáculo procesal para enjuiciar a un servidor público local por la comisión de delitos federales. La decisión última sobre remover la inmunidad procesal a un servidor público local es de los congresos locales en respeto a su soberanía interna y al pacto federal. En palabras de las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Senadores (Cámara de Origen) de la aludida reforma constitucional³⁸:

³⁸ Dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación, Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, trece de diciembre de mil novecientos

“Estas comisiones estimaron necesario modificar la iniciativa, agregándole un párrafo que será el quinto al artículo 111, con el fin de que los gobernadores de los Estados diputados locales y magistrados de los Tribunales de Justicia locales no queden impunes por la comisión de delitos federales y, al efecto, estimaron conveniente establecer, que se sujetarían al procedimiento previsto en el propio dispositivo para la declaratoria de procedencia, competencia exclusiva de la Cámara de Diputados; sin embargo, conforme al espíritu de la iniciativa, en este caso se precisa que la declaratoria de procedencia será para el exclusivo efecto de que se comunique a las legislaturas locales y éstas, en ejercicio de sus atribuciones, proceden como corresponda.

En los términos de la modificación relativa se pretende evitar la impunidad de las autoridades locales por la comisión de delitos federales; **pero, en lo que a ellas corresponde, con el más absoluto respeto al pacto federal, la declaratoria de procedencia que emitiera la Cámara de Diputados, no removería el obstáculo procesal, sino dejaría a las legislaturas locales la determinación correspondiente.**”

[énfasis añadido]

154. La intención del constituyente se reitera en el dictamen realizado por la Cámara revisora que reconoció en la adición de la Cámara de Origen un mecanismo para proteger la soberanía de los estados y el pacto federal:

“De las aportaciones de la H. Cámara de Senadores es digna de destacarse la adición al Artículo 111, congruente con el espíritu de la iniciativa en el sentido de que la declaración de procedencia para proceder penalmente por delitos federales, contra los gobernadores, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de los estados, **solamente tendrá el efecto de que se comunique a las legislaturas de los estados, para que las mismas procedan como corresponda en ejercicio de sus atribuciones.**”

[énfasis añadido]

155. De la exposición de motivos que incorporó a los gobernadores de las entidades federativas al catálogo de servidores públicos que gozan de

ochenta y dos. La iniciativa fue presentada originalmente por el Poder Ejecutivo Federal y, al ser turnada a las comisiones para su dictamen, consideraron pertinente agregar el actual párrafo quinto para que los servidores públicos del orden jurídico estatal también fueran considerados, dado que la iniciativa presidencial no los contemplaba.

una inmunidad procesal mientras ostentan sus cargos, queda patente que la declaración de procedencia que hace la Cámara de Diputados para esos servidores públicos **no tiene el efecto de remover la inmunidad procesal de la que gozan.**

156. La propia Fiscalía General de la República admite en su escrito de contestación de demanda que el Constituyente Permanente tenía el objetivo arriba señalado. Sin embargo, también señala que la intención del Constituyente debe de ignorarse porque no se plasmó en el texto constitucional de manera expresa.

157. Esta Primera Sala no concuerda con la apreciación de la Fiscalía. La interpretación textual del párrafo quinto, al disponer que la declaratoria de procedencia solamente tiene efectos declarativos impide llegar a una conclusión distinta, dado que los actos declarativos no crean o extinguen derechos u obligaciones. En ese sentido, si la sola declaración de procedencia pudiera modificar la situación jurídica de los servidores públicos locales ahí señalados, los efectos de la declaratoria serían constitutivos y no meramente declarativos.

158. En otro lugar de su contestación a la demanda, la Fiscalía reconoce que la interpretación textual de los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional llevan a concluir que los *efectos declarativos* de la Declaración de Procedencia a nivel federal significan, precisamente, que la Cámara de Diputados debe limitarse a comunicar la determinación al Congreso local, para que procedan como corresponda. Es decir, sin que la declaración de procedencia remueva el obstáculo procesal para proceder penalmente en contra del Gobernador de Tamaulipas, ni tener que sujetarse a la determinación de nivel federal.

159. Por ello, propone una interpretación alternativa de la Constitución que permite “superar la literalidad” del texto constitucional y también

contravenir la intención del Constituyente Permanente que reformó el texto constitucional en el año de mil novecientos ochenta y dos. La Fiscalía propone leer el primero y el quinto párrafos del artículo 111 constitucional, a la luz del **párrafo séptimo** del mismo artículo que dispone:

“Art. 111.- [...]

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado 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.

[...]”

160. De esa lectura conjunta de los párrafos, la Fiscalía concluye que para los servidores públicos previstos en el primer párrafo del artículo 111 constitucional, el tratamiento constitucional consiste en que la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados tiene el efecto de separarlos del cargo y sujetarlos a un proceso penal. Por su parte, el tratamiento constitucional para los servidores públicos estatales, previstos en el quinto párrafo, es que la declaración de procedencia tiene el efecto de que se les sujete a un procedimiento penal sin que sean separados del cargo, pues la Cámara de Diputados no tendría competencia para realizar esta última determinación.

161. La interpretación propuesta no es aceptable porque tal y como lo reconoce la Fiscalía, esa interpretación es contraria a la literalidad del texto constitucional y a los fines expuestos por el Constituyente.

162. La técnica de interpretación sistemática de la Constitución Federal presupone que la interpretación literal de cierta norma resulta incongruente o se contrapone frontalmente con otra norma del propio texto constitucional, y, por ello, es necesario armonizar ambos

preceptos normativos para no generar un clima de incertidumbre jurídica al gobernado³⁹.

163. En el caso, la Fiscalía no demuestra cuál es la norma que se contrapone frontalmente a la interpretación literal del párrafo quinto del artículo 111 constitucional y la voluntad del Constituyente. Al respecto, argumenta que si los congresos locales tuvieran la última palabra para decidir sobre la inmunidad procesal de los servidores públicos locales, se contravendría de manera frontal el artículo 74, fracción V de la Constitución que dispone:

“**Art. 74.-** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

[...]

V.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

[...]”

164. Esta Primera Sala no advierte que haya contradicción alguna entre la interpretación literal que ha hecho del artículo 111, párrafo quinto, sobre los efectos declarativos de la declaración de procedencia que emite la Cámara de Diputados, y el citado artículo. El artículo 74, fracción V, establece la facultad genérica de esa Cámara para emitir la declaración de procedencia, mientras que el artículo 111 modula esta facultad y establece los efectos que tiene dicha declaración para las distintas clases de servidor público que ahí se contemplan. Por tanto, se descarta la interpretación alternativa propuesta por la Fiscalía porque resulta contraria al texto constitucional.

³⁹Por ejemplo, ver el criterio contenido en la tesis aislada de este Tribunal Pleno número P. XII/2006 de rubro: “**INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA.**” Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 25.

165. En cuanto al **segundo objetivo** que persigue la garantía de la que gozan los servidores públicos locales, éste consiste en evitar la interrupción de funciones de gobierno esenciales por acusaciones que, por distintos motivos, pudieran no justificar dicha interrupción y los consecuentes efectos negativos en la vida de la ciudadanía.
166. Al respecto, es pertinente traer a cuenta lo dicho por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia en la controversia constitucional 99/2016⁴⁰. En aquella ocasión, el Pleno tuvo oportunidad de pronunciarse con mayor profundidad sobre la figura de la declaración de procedencia contenida en la Constitución Federal cuando se trata de servidores públicos de las entidades federativas.
167. Si bien aquel precedente se refería al caso de magistrados locales y el impacto que la desaparición de esta figura en la legislación local podía tener en la independencia judicial, el Pleno hizo una serie de importantes precisiones sobre la declaración de procedencia que a continuación se retoman.
168. La racionalidad de esta figura, según se dijo, atiende a un fin fundamental del estado democrático consistente en proteger las funciones constitucionales asignadas a estos servidores públicos contra posibles obstrucciones con fines políticos o, en su caso, evitar represalias y acusaciones ligeras, malintencionadas o irresponsables

⁴⁰ Resuelta el día veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve. Se aprobó en este punto **por mayoría de nueve votos** de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Aguilar Morales sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Laynez Potisek y Pérez Dayán sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.2., consistente en declarar la invalidez de la reforma del artículo 91, fracción II, y de la derogación de los artículos 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

que pretendan interrumpir dichas funciones de naturaleza esencial para el orden constitucional.

169. Retomando un precedente de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia⁴¹, el Pleno consideró que la declaración de procedencia es un mecanismo que garantiza la independencia, autonomía y buen funcionamiento de distintos cargos de elección popular porque disminuye el riesgo de paralizar su funcionamiento por presiones o interferencias mediante la atribución de determinadas responsabilidades penales.

170. Además, se precisó que la inmunidad no puede ser equiparada a un manto de impunidad que protege a dichos servidores públicos porque: 1) solamente protege al funcionario mientras ostenta el cargo dado que está encaminada a proteger sus funciones y no a la persona y 2) en todo caso, únicamente exige el desarrollo de un procedimiento especial de rango constitucional que permita analizar si de manera inmediata se puedan perturbar dichas esenciales funciones públicas o, en su caso, se debe esperar a que se concluya el cargo para comenzar el proceso penal⁴².

⁴¹ Amparo en revisión 404/2013 Fallado el doce de febrero de dos mil catorce por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo; votó en contra el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz.

⁴² Controversia constitucional 99/2016, resuelta el día veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve. Se aprobó en este punto por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Aguilar Morales sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Laynez Potisek y Pérez Dayán sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.2., consistente en declarar la invalidez de la reforma del artículo 91, fracción II, y de la derogación de los artículos 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

171. Por esta razón, tampoco es cierta la afirmación de la Fiscalía según la cual la interpretación literal del texto constitucional, acorde con los objetivos aquí desarrollados y con la intención del Constituyente, “llevada al extremo, podría romper el equilibrio normativo [...] de los alcances del artículo 111 constitucional de ser el marco supremo para que se continúe con la investigación criminal y no queden impunes las conductas antisociales del orden federal que presuntamente incurrieron los funcionarios estatales.”
172. En principio, la inmunidad procesal de la que goza el Gobernador del Estado de Tamaulipas no impide, ni debería inhibir a la Fiscalía para que investigue los hechos de cualquier ciudadano que considere ha incurrido en conductas ilícitas dentro de su ámbito competencial. De hecho, el procedimiento de declaración de procedencia previsto en el artículo 111 constitucional permite que haya una investigación previa con base en la cual la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y los congresos locales toman la decisión respecto de si ha lugar o no a proceder penalmente en contra del servidor público local.
173. En este caso, la Fiscalía le presentó una carpeta de investigación a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a partir de la cual ésta llegó a la determinación de que había lugar a proceder penalmente en contra del Gobernador de Tamaulipas y ello no es inconstitucional. Lo que prohíbe la disposición constitucional, es que el Ministerio Público actúe o trate de sujetar a un proceso judicial penal a un servidor público local que goza de inmunidad procesal.
174. Asimismo, tampoco es cierto que el procedimiento previsto en el artículo 111 constitucional como se ha entendido aquí permita la impunidad de conductas ilícitas o delictivas, pues, como se explicó arriba, la negativa de cualquiera de los dos órganos legislativos para proceder penalmente en contra del servidor público solo puede tener como efecto postergar

en el tiempo el proceso penal en contra del servidor público, mientras termina su mandato. Una vez concluido éste, nada impide al Ministerio Público proceder penalmente en contra del servidor público local.

175. En conclusión, el procedimiento para retirar la inmunidad procesal del ejecutivo de una entidad federativa para poder proceder penalmente en su contra por la presunta comisión de un delito federal es un procedimiento complejo que comprende principalmente dos etapas. Una a nivel federal en la que participa la Cámara de Diputados, y otra a nivel estatal en la que participa el congreso de la entidad federativa correspondiente. **La participación individual de cada uno de los órganos es necesaria, pero no suficiente para retirar dicha inmunidad procesal.**

176. Ambos órganos deben coincidir en la remoción de la inmunidad procesal para que se pueda proceder penalmente contra el gobernador de una entidad federativa, pero la decisión de cada una es autónoma e independiente de la otra. Además, por la manera en la que está diseñado el sistema, los congresos locales son los que tienen las atribuciones para decidir, de manera definitiva, si se retira o no la inmunidad procesal.

177. Conforme al plan anunciado, en el siguiente apartado se analizará el procedimiento de remoción de la inmunidad procesal seguida en contra del actual Gobernador del Estado de Tamaulipas para dilucidar cuál es la situación actual del Gobernador de acuerdo con la determinación del Congreso local, y qué implicaciones tiene ello para las autoridades demandadas.

IX.2. Procedimiento para retirar la inmunidad procesal del Gobernador del Estado de Tamaulipas y las consecuencias de la determinación del Congreso local.

178. Conforme al parámetro de control expuesto en el apartado precedente, la garantía constitucional prevista en el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal consta de dos etapas. En la primera etapa, participa la Cámara de Diputados, erigida en Jurado de Procedencia. En la segunda etapa, participa el Congreso local, **quien tiene la última palabra en la decisión sobre retirar o no la inmunidad procesal del Titular del Poder Ejecutivo**. Ambas etapas **son necesarias, pero, en lo individual, ninguna es suficiente** para cumplir con la garantía del citado artículo constitucional.

179. En este apartado se analizará el procedimiento de declaración de procedencia iniciado en contra del Titular del Poder Ejecutivo local para determinar si éste era susceptible de ser procesado penalmente por la comisión de un delito federal o si, por el contrario, el servidor público todavía goza de la inmunidad procesal que le confiere el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal.

180. Conforme a las constancias que obran en el expediente, o bien, que son hechos públicos y notorios⁴³, esta Primera Sala advierte que las dos etapas del procedimiento se llevaron a cabo de la siguiente manera:

A. Primera etapa. Determinación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión erigida en Jurado de Procedencia.

181. El veintiocho de abril de dos mil veintiuno, la Sección Instructora de la Cámara de Diputados emitió un dictamen en el procedimiento de declaración de procedencia con número de expediente SI/LXIV/DP/02/2021 iniciado en contra del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas a solicitud de la Fiscalía General de la

⁴³ Ver el criterio jurisprudencial de este Tribunal Pleno P./J. 74/2006 de rubro y con datos de ubicación siguientes: **"HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO."** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Junio de 2006, página 963.

República. Posteriormente, el treinta de abril de dos mil veintiuno, se llevó a cabo la sesión pública del Pleno de la Cámara de Diputados, erigida en Jurado de Procedencia, en la que el Dictamen de Declaración de Procedencia fue sometido a votación y aprobado por mayoría calificada⁴⁴.

182. El Dictamen contiene los siguientes resolutivos:

“PRIMERO.- Ha lugar a proceder en contra del Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas, C. Francisco [ilegible].

SEGUNDO.- Comuníquese la presente resolución al Congreso del Estado de Tamaulipas para los efectos dispuestos por el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.- Notifíquese en términos de la normatividad aplicable el sentido de la presente resolución.”

183. En conclusión, en la primera etapa del procedimiento previsto en el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión determinó: a) que era procedente someter al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas a un procedimiento de responsabilidad penal en virtud de la posible comisión de delitos federales y b) comunicar su decisión al Congreso local para que, en ejercicio de sus facultades constitucionales, decidiera si retirar o no la inmunidad procesal del Gobernador de esa entidad federativa.

B. Segunda etapa. Determinación del Congreso del Estado de Tamaulipas con relación a la inmunidad procesal del Titular del Poder Ejecutivo de ese Estado.

⁴⁴ La Declaratoria de Procedencia en contra del Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas, C. Francisco Javier García Cabeza de Vaca se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil veintiuno.

184. El treinta de abril de dos mil veintiuno, el Pleno del Congreso local aprobó el “Punto de Acuerdo No. LXIV-267 mediante el cual se declara que no procede la homologación de la Declaración de Procedencia emitida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del C. Francisco Javier García Cabeza de Vaca, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas⁴⁵.”

185. El punto de acuerdo aprobado contenía los siguientes artículos:

“ARTÍCULO PRIMERO. Se declara que no procede la homologación de la declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del C. Francisco Javier García Cabeza de Vaca, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se determina que no ha lugar a retirar la protección o inmunidad procesal penal que la propia Constitución Política del Estado de Tamaulipas le otorga al C. Francisco Javier García Cabeza de Vaca en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.

ARTÍCULO TERCERO. Se reconoce al C. Francisco Javier García Cabeza de Vaca su calidad de Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, de ahí que debe seguir fungiendo en el encargo público para el que fue electo en el año 2016 por la voluntad de la mayoría de la ciudadanía de Tamaulipas.”

[énfasis añadido]

186. Se desprende del procedimiento relatado en este apartado que en este caso se cumplieron las dos etapas del procedimiento complejo previsto en el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal en relación con la inmunidad procesal de los poderes ejecutivos de las entidades federativas.

187. Conforme al apartado precedente, para retirar la inmunidad procesal del gobernador de una entidad federativa es necesario que la determinación de ambos órganos legislativos sea coincidente, sin que exista obligación

⁴⁵ Publicado en la edición vespertina del Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el treinta de abril de dos mil veintiuno.

alguna del Congreso local de adoptar la misma decisión que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

188. En este caso, el Congreso local **decidió no retirar la inmunidad procesal** de la que goza el Titular del Poder Ejecutivo local.

189. Tal como se discutió en el apartado precedente, la decisión del Congreso local en el procedimiento para retirar la inmunidad procesal de los servidores públicos locales mencionados en el artículo 111 constitucional, es **definitiva y las autoridades del orden jurídico federal están obligadas a respetar el sentido de esa decisión**, en tanto dicho procedimiento se inicia por la posible comisión de delitos federales.

190. En conclusión, a) el Congreso local ejerció una facultad asignada directamente por el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal, b) en el ejercicio de esa facultad constitucional, el Congreso local determinó no retirar la inmunidad procesal del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, c) tal determinación implica que ese servidor público estatal, mientras ostente dicho cargo, no es susceptible de ser procesado penalmente por autoridades federales y, por tanto, d) las autoridades demandadas estaban obligadas a abstenerse de ejercer cualquier facultad que vulnere esa inmunidad procesal.

VIII.3. Invasión de la esfera competencial del Congreso del Estado de Tamaulipas por parte de las autoridades demandadas.

191. Retomando algunas conclusiones de los apartados precedentes, esta Primera Sala considera que, en casos como este, la facultad de los Congresos locales para decidir sobre la inmunidad procesal del Poder Ejecutivo correspondiente deriva directamente del artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal.

192. Tal como se discutió en el primer apartado de este estudio de fondo, el propósito de esta asignación de facultades es doble. El primero es salvaguardar la soberanía interna de las entidades federativas y el pacto federal. El segundo es salvaguardar la autonomía, independencia y buen funcionamiento de la función esencial que desempeña el servidor público en el orden jurídico estatal.
193. Por lo tanto, en la lógica de las controversias constitucionales, esta Primera Sala observa que la importancia de salvaguardar la eficacia de la facultad del Poder actor se traduce en conservar la vigencia y fuerza normativa de las facultades dispuestas directamente por la Constitución Federal para los Congresos locales, así como de los límites que trazó el constituyente en nuestro sistema federal que garantizan la soberanía interna de las entidades federativas que lo integran.
194. En el presente caso, esta Primera Sala estima que ambas autoridades demandadas vulneraron la facultad del Congreso local para decidir en última instancia sobre la inmunidad procesal del Titular del Poder Ejecutivo para ser procesado penalmente, pues ambas actuaciones presuponen que el servidor público del orden jurídico estatal podía ser procesado penalmente por la comisión de delitos federales, a pesar de la determinación del Congreso local.
195. Conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales, la solicitud de orden de aprehensión por parte del Ministerio Público se da en el marco de una investigación previa en cuya carpeta de investigación existen suficientes datos que permiten establecer que se ha cometido un hecho delictivo, y que la persona respecto de la cual se solicita la orden lo ha cometido o ha participado en su comisión. En ese contexto, el Ministerio Público solicita la orden de aprehensión, cuando advierte que existe la necesidad de cautela, la persona resiste o evade la orden de comparecencia judicial y el delito que se le impute merezca pena

privativa de la libertad, entre otras circunstancias que pueden dar lugar a la emisión de dicha orden⁴⁶.

196. Así, la orden de aprehensión se solicita con el fin de poner a disposición de un Juez de control al imputado, para que comparezca a una audiencia inicial en la que el Ministerio Público formule la imputación correspondiente y se resuelva sobre la solicitud de vinculación a proceso y medidas cautelares que haga el Ministerio Público de la Federación.⁴⁷

197. Por su parte, el Juez de control, en este caso el Juez Especializado demandado, resuelve sobre la orden de aprehensión tomando en consideración que se cumplan los requisitos exigidos por ley, y considere que los hechos señalados por el Ministerio Público resultan constitutivos de delito en caso de que se acrediten⁴⁸.

⁴⁶ “**Artículo 141.** Citatorio, orden de comparecencia y aprehensión

Cuando se haya presentado denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, el Ministerio Público anuncie que obran en la carpeta de investigación datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y exista la probabilidad de que el imputado lo haya cometido o participado en su comisión, el Juez de control, a solicitud del Ministerio Público, podrá ordenar:

[...]

III. Orden de aprehensión en contra de una persona cuando el Ministerio Público advierta que existe la necesidad de cautela.”

⁴⁷ “**Artículo 307.** Audiencia inicial

En la audiencia inicial se informarán al imputado sus derechos constitucionales y legales, si no se le hubiese informado de los mismos con anterioridad, se realizará el control de legalidad de la detención si correspondiere, se formulará la imputación, se dará la oportunidad de declarar al imputado, se resolverá sobre las solicitudes de vinculación a proceso y medidas cautelares y se definirá el plazo para el cierre de la investigación. [...]”

⁴⁸ “**Artículo 141.** Citatorio, orden de comparecencia y aprehensión

Cuando se haya presentado denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, el Ministerio Público anuncie que obran en la carpeta de investigación datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y exista la probabilidad de que el imputado lo haya cometido o participado en su comisión, el Juez de control, a solicitud del Ministerio Público, podrá ordenar:

[...]

III. Orden de aprehensión en contra de una persona cuando el Ministerio Público advierta que existe la necesidad de cautela.”

198. A partir de lo expuesto, es evidente que las autoridades demandadas actuaron en contravención a la determinación que tomó el Congreso local respecto a la inmunidad procesal del Titular del Poder Ejecutivo local, pues la solicitud de orden de aprehensión y su emisión, presuponen la aptitud del servidor público local para ser imputado formalmente por el Ministerio Público y su aptitud para ser vinculado a un proceso penal.
199. Tal desconocimiento de las facultades asignadas al Poder Legislativo local constituye una violación directa al artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal que, como se ha expuesto, representan una parte fundamental del diseño de nuestro sistema federal en tanto nuestro Constituyente trazó dicho límite como garantía a la soberanía interna de las entidades federativas.
200. Sin embargo, además de la violación directa a la esfera competencial prevista en la Constitución Federal para el Congreso local, la actuación de ambas autoridades equivale a suplantar al Poder actor en la decisión última sobre la inmunidad procesal de la que goza el Gobernador del Estado de Tamaulipas.
201. El proceso de decisión que ambas autoridades demandadas llevan a cabo, y que al final se concretiza en el ejercicio de sus facultades, presupone que el servidor público se encuentra en aptitud de ser procesado penalmente por la comisión de un delito federal. Al ejercer, cada una de las autoridades demandadas, las facultades que vulneran la inmunidad procesal del Gobernador de Tamaulipas privan al Congreso local de la eficacia de sus resoluciones y se convierten, en los hechos, en los tomadores últimos de la decisión sobre la inmunidad procesal del Gobernador del Estado de Tamaulipas.

202. Entonces, si bien las facultades que ejercen las autoridades demandadas les son propias, hay una decisión precedente sobre la aptitud del servidor público de ser juzgado penalmente que constituye un presupuesto o condición para el ejercicio de sus facultades y que le correspondía tomar a la Cámara de Diputados y al Congreso local en conjunto y que, en este caso, se había negado. De esa manera, las autoridades demandadas tenían el deber de abstenerse de ejercer dichas facultades en contra del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.
203. Al solicitar la orden de aprehensión, por una parte, y otorgarla, por la otra, las autoridades demandadas decidieron así sobre un presupuesto o condición de su competencia sobre el que no podían decidir, pues dicha decisión le correspondía a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y al Congreso local, de manera conjunta.
204. En conclusión, los actos impugnados por el Poder actor violan la esfera competencial del Congreso local prevista en el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal y constituyen una arrogación inconstitucional de facultades que son propias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Congreso del Estado de Tamaulipas en el marco del procedimiento complejo para retirar la inmunidad procesal de los ejecutivos de las entidades federativas.
205. Por ello, se declara la invalidez de los actos impugnados en la presente controversia constitucional.

X. EFECTOS

206. De conformidad con la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria en la materia, esta Primera Sala debe precisar los efectos de sus resoluciones.
207. Se decreta la invalidez de la solicitud de orden de aprehensión solicitada por la Fiscalía General de la República en contra de Francisco Javier García Cabeza de Vaca, Gobernador constitucional del Estado de Tamaulipas, así como de la orden de aprehensión expedida por el Juez Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con sede en Almoloya de Juárez, Iván Aarón Zeferín Hernández.
208. De la misma manera, se vincula a la Fiscalía General de la República y al Juez Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con sede en Almoloya de Juárez, para que se abstengan de violar la inmunidad procesal del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, en los términos precisados en esta sentencia.
209. Por último, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de esta resolución a la Fiscalía General de la República y al Juez Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con sede en Almoloya de Juárez.

XI. DECISIÓN

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de la solicitud de orden de aprehensión realizada por la Fiscalía General de la República, así como de la orden de aprehensión expedida en la causa penal 139/2021, en contra del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.

TERCERO. Esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia a la Fiscalía General de la República y al Juez Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con sede en Almoloya de Juárez.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el periódico oficial del Estado de Tamaulipas.

Notifíquese a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), quien se reserva el derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente, y de la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

Firman la Ministra Presidenta de la Primera Sala y el Ministro Ponente, con el Secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTA DE LA PRIMERA SALA

ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

PONENTE

JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

MAESTRO RAÚL MENDIOLA PIZAÑA

Esta foja corresponde a la sentencia que dictó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintidós, en la Controversia Constitucional 70/2021. CONSTE. -