



Expediente N° 249/LXII/09/16.

Asunto: Iniciativa para reformar y derogar diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Campeche.

Promovente: Gobernador del Estado.

“2016, Año del Centenario del Municipio Libre en el Estado de Campeche”

**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CAMPECHE.
P R E S E N T E.**

A la Comisión de Puntos Constitucionales y Control Interno de Convencionalidad le fue turnada la documentación que integra el expediente legislativo número 249/LXII/09/16, relativo a una iniciativa para reformar los artículos 94 y 99 y derogar los artículos 90, 91, 92, 93, 95 y 100 de la Constitución Política del Estado de Campeche, promovida por el Gobernador del Estado.

Razón por la cual, con fundamento en los artículos 41 y 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, una vez estudiada la iniciativa de referencia, sometemos a la consideración del Pleno Legislativo el presente dictamen, de conformidad con los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 29 de septiembre de 2016, el titular del Poder Ejecutivo del Estado presentó a la consideración de la Asamblea Legislativa una iniciativa para reformar y derogar diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Campeche, con la finalidad de suprimir la inmunidad procesal de servidores públicos, representada a través de la función jurisdiccional del Congreso del Estado en la declaración de procedencia.

SEGUNDO.- La precitada iniciativa se dio a conocer al Pleno del Congreso del Estado en sesión del 4 de octubre en curso, mediante la lectura de su texto. Documentación que la Mesa Directiva turnó en la misma fecha a la Comisión de Puntos Constitucionales y Control Interno de Convencionalidad para su correspondiente resolución.

TERCERO.- Que para el análisis de dicho proyecto, los integrantes de esta comisión se reunieron para conocer sus puntos de vista y presentar sus observaciones con relación al contenido y alcances de la iniciativa de referencia, abocándose a la emisión del resolutivo que nos ocupa.

Lo que se hace con base en los siguientes

CONSIDERANDOS

I.- Que el propósito de la iniciativa en estudio es reformar y adicionar diversos numerales de la Constitución Política del Estado de Campeche, por lo que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 130 de la misma ley fundamental del Estado y por no contravenir precepto alguno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe declararse que este Congreso local se encuentra plenamente facultado para conocer y resolver en el caso.

II.- El promovente es el Gobernador del Estado, quien está plenamente facultado para instar iniciativas de ley, en términos de la fracción I del artículo 46 de la Constitución Política Local.

III.- Con fundamento en lo previsto por los artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, esta Comisión de Puntos Constitucionales y Control Interno de Convencionalidad es competente para conocer y resolver sobre la iniciativa de que se trata.

IV.- Que del estudio efectuado a la iniciativa de referencia, se advierte que pretende:

- a) Reformar los artículos 94 y 99; y
- b) Derogar los artículos 90, 91, 92, 93, 95 y 100, todos de la Constitución Política del Estado de Campeche.

V.- Que con motivo del análisis de la iniciativa de referencia resulta pertinente destacar los siguientes aspectos:

a) **Jurídicos.**

En el derecho procesal mexicano, se utiliza la voz “fuero” como sinónimo de competencia, cuando se habla del fuero común, fuero federal y fuero del domicilio, como sinónimo de jurisdicción, que sería el caso del fuero de guerra; también se habla de fuero constitucional, con otro significado ya que se trata de un requisito de procedibilidad.

Ahora bien, por lo que respecta al fuero constitucional es preciso señalar que: *“...independientemente de la crítica que pueda merecer esta institución resulta innegable que alude a una situación jurídica específica, consiste en un conjunto de normas aplicables a*

determinados servidores públicos que en razón de la función que desempeñan quedan sujetos a un régimen propio en cuanto a la exigencia de ciertas responsabilidades en las que puedan incurrir por su conducta”¹

La doctrina jurídica clásica concibe al fuero como aquella prerrogativa de senadores y diputados -así como de otros servidores públicos contemplados en la Constitución- que los exime de ser detenidos o presos, excepto en los casos que determinan las leyes, o procesados y juzgados sin previa autorización del órgano legislativo al que pertenecen: Parlamento, Congreso o Asamblea. El término es de uso coloquial o común y suele utilizarse como sinónimo de inmunidad parlamentaria.

La inmunidad parlamentaria es un privilegio de los legisladores, que consiste en aquella protección de carácter procesal, que tienen los mismos cuando se les intenta seguir un proceso penal, por su probable responsabilidad en la comisión de un delito. En algunos ordenamientos jurídicos, por la proximidad que existe entre la inmunidad y la inviolabilidad parlamentaria como privilegios, se les ha equiparado y manejado indistintamente, ya que al trasgredir ciertas esferas de protección que proporcionan la inviolabilidad se haría necesario que procediera la protección procesal o inmunidad parlamentaria.

Por lo anterior, es necesario señalar la diferencia principal que existe entre estas dos figuras. La inviolabilidad es una protección de orden sustantivo, que consiste en la no responsabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de la función parlamentaria, mientras que la inmunidad es una protección procesal.

Es pertinente señalar que la inviolabilidad legislativa es la protección de la libre discusión y decisión parlamentaria, decayendo tal protección cuando los actos –las manifestaciones- hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como legislador, por lo que puede afirmarse que el ámbito de esta protección se delimita por la suma de tres condiciones: a) sólo opera a favor de legisladores; b) por las opiniones; y c) que manifiesten en el desempeño de sus cargos.²

Mientras que por su parte, la inmunidad procesal representada por la declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le

¹ Andrade Sánchez Eduardo, *El Desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano*. UNAM. México, 2004. Pág. 4.

² Tesis Aislada; 9ª. Época; 1ª Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XII, Diciembre de 2000; Pág. 245. (190591)



conoce, constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir no prejuzga acerca de la acusación. Su resultado no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Federal atingentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal.³

En ese tenor, el fuero o la inmunidad se aplica de igual forma a Secretarios de la administración pública y a otros funcionarios públicos, así como a determinados miembros del Poder Judicial y no sólo a los parlamentarios, es decir, que esta figura jurídica es característica del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, presuntamente para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado en los regímenes democráticos, y salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento.

Una vez planteados los anteriores términos conceptuales, es necesario aducir lo siguiente respecto de la “declaración de procedencia”:

“La declaración de procedencia sólo es necesaria tratándose de imputaciones de responsabilidad penal, más no así en cuanto a la responsabilidad civil ni equivale a la acusación de la responsabilidad política que el Congreso puede instaurar mediante el procedimiento de juicio político establecido en la Constitución.”⁴

Así pues, la declaración de procedencia constituye un decreto del Congreso que afecta la situación de un servidor público suspendiéndolo de su función y sometiéndolo a la autoridad del juez en materia penal que conoce del asunto. El momento procesal idóneo para solicitar la declaración de procedencia, es cuando se ha integrado la carpeta de investigación y el Ministerio Público ha solicitado la vinculación a proceso del servidor inculcado y el juez la haya declarado, para que entonces éste decida pedir la declaración de procedencia respectiva.

³ Jurisprudencia; 9ª. Época; Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo III, Junio de 1996; Pág. 387.

⁴ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Versión Electrónica*, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc-tparla/Dicc-Term-Parla.pdf>. Pág. 235.



PODER LEGISLATIVO
LXII LEGISLATURA
CAMPECHE

Cabe señalar que la responsabilidad penal no se prueba con la aceptación de declarar la procedencia por parte del Congreso, sino que esta acción constituye tan solo la verificación de que los hechos imputados presumiblemente inculpan al servidor público y de que las etapas de la procuración de justicia han sido debidamente conducidas sin privar al servidor de sus garantías

Luego entonces, se concluye que para el caso de la responsabilidad civil de los servidores públicos no se requiere del procedimiento de declaración de procedencia, ya que en cuanto particulares, se les podrá demandar por la realización u omisión de actos o el incumplimiento de obligaciones señaladas en el Código Civil, los cuales siempre tienen una obligación reparadora o bien el otorgamiento de una indemnización.

b) Histórico- Políticos.

La palabra fuero evoca a los antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común. Esta fue la acepción con que la institución de los fueros se introdujo en nuestro derecho patrio como herencia de la legislación colonial.

En México se incorporó la figura de la inmunidad parlamentaria desde la Constitución de Apatzingán de 1814, reiterando la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones y sujetándolos a responsabilidad administrativa, por “la parte que les toca en la administración pública”, así como penal sólo por los delitos de *“herejía”, “apostasía”* y *“por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos”*.

El antecedente reciente de esta figura lo encontramos en la Constitución Política de 1917, pues desde su publicación el 5 de febrero de ese mismo año, en su artículo 109 facultó a la Cámara de Diputados para declarar, erigida en Gran Jurado y por mayoría absoluta de votos del número total de sus miembros, si ha o no lugar a proceder contra un funcionario acusado.

Más adelante, la reforma al Título Cuarto de la Constitución Federal, en diciembre de 1982, ubicó al procedimiento de declaración de procedencia en el primer párrafo del artículo 111 y flexibilizó la resolución para que fuera emitida por la mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión correspondiente.



PODER LEGISLATIVO
LXII LEGISLATURA
CAMPECHE

La reforma constitucional de 1982, realizada bajo el programa presidencial de “renovación moral”, proponía que, a fin de acabar con cualquier forma de tratamiento privilegiado que fomentara la impunidad y la corrupción, era menester una sujeción efectiva de los servidores públicos a las sanciones penales. Además, establecía con claridad la obligación de la legislación penal para determinar las sanciones y procedimientos para aplicarlas por cualquier delito cometido por servidores públicos.

En ese sentido la reforma preservó las bases constitucionales originales que regulan la investigación y sanción de irregularidades cometidas por servidores públicos por la vía administrativa, así como la sanción política a altos funcionarios que ejerce el Congreso mediante el juicio político; pero se ampliaron las posibilidades de abrir procedimientos penales, como una vía pretendida más eficaz para inhibir esas conductas.

Quizá inspirado en las diversas convulsiones políticas en que nació y se desarrolló el Estado Mexicano, el fuero representó sin duda una de las formas en que los constituyentes trataban de garantizar el equilibrio entre los poderes.

Así lo ha reconocido incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciendo en reiterados criterios que esa prerrogativa devenía en indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, pues tenía como principio fundamental la protección de la soberanía de los órganos constitucionales; pues se trataba de un beneficio que descansa en el interés público; tendía a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros, lo que no significaba revestir a sus miembros de impunidad, sino condicionaba la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos que sólo pueden ser calificados por el Congreso.

Sin embargo, cabe considerar que el mecanismo constitucional para la declaración de procedencia presenta cierto grado de obsolescencia, volviendo imperativa su evaluación a la luz de los resultados prácticos y de las condiciones políticas actuales de nuestro país, pues, en general, dicho mecanismo ha devenido más en una cobertura para la impunidad de algunos funcionarios, que en una eficiente protección de los funcionarios frente a la acusación política y a la represión autoritaria. Además, no garantiza, como se ha pretendido históricamente, la protección de los servidores contra la tentación autoritaria.

VI.- Consecuente con lo anterior, esta LXII Legislatura del H. Congreso del Estado en ejercicio de su potestad, asume la responsabilidad de eliminar la

figura de la declaración de procedencia de nuestro marco constitucional local, sustentado en los argumentos siguientes:

1.- Que hace poco menos de cien años las condiciones socio políticas de nuestro país no se prestaban para que los funcionarios pudieran desempeñar sus funciones libremente, pues dada la inestabilidad política derivada de la recién concluida Revolución Mexicana, resultaba necesario que los funcionarios estuvieran libres de posibles restricciones legales derivadas de artificios de sus rivales políticos que les impidieran asistir a las sesiones particularmente trascendentes. Este es uno de los posibles orígenes del denominado “fuero constitucional”.

Sin embargo, esos acontecimientos ya han sido superados, pues a lo largo de los años se ha alcanzado estabilidad política, por lo que esta figura fue perdiendo razón de ser, quedándose arraigada sin embargo la idea entre la ciudadanía en general que existen funcionarios “intocables”.

En tal virtud la inmunidad, que en su momento resultó trascendente, fue volviéndose innecesaria, pues en la actualidad ha perdido su razón de ser, por lo que es necesaria su derogación, con objeto de que todos los funcionarios se sujeten al estricto cumplimiento de la ley que protestaron cumplir y hacer cumplir.

Así pues la presente modificación a nuestra Constitución Política Local encuentra sustento en el principio de que todos somos iguales ante la ley.

En el entendido de que en los tiempo actuales, son reclamos y exigencias de la sociedad el que no existan más los privilegios, ni se consienta o tolere la impunidad y la cultura de la ilegalidad, por lo que es responsabilidad del Poder Legislativo abonar en erradicar la impunidad, poner freno a los abusos y excesos cometidos por servidores públicos en el ejercicio de su función.

Para ello es necesario realizar las adecuaciones constitucionales que permitan que aquel funcionario público, ya sea gobernador, diputado, magistrado, secretario de Estado, presidente municipal, entre otros, que cometa algún delito, pueda ser sujeto a proceso penal en caso de que se le impute y/o acredite la comisión de algún delito, sin necesidad de vivir previamente un procedimiento de declaración de procedencia.

Así se estará en posibilidad de que aquellos funcionarios que cometan algún delito y sean denunciados por ello, comparezcan como cualquier ciudadano ante las autoridades, no obstante sigan permaneciendo en su cargo o en el ejercicio de la función conferida, en su caso.

2.- Quienes dictaminan están conscientes que si aspiramos a la construcción de una patria democrática, de un país justo e igualitario, donde la premisa fundamental sea el fortalecimiento de las instituciones y el respeto al Estado de Derecho; donde ninguna persona se encuentre por encima de la ley; entonces nuestra legislación deberá normar el ejercicio responsable y honesto de nuestros servidores públicos.

Razón por la cual, esta promoción sin duda es más acorde con un sistema realmente republicano y democrático donde si bien es necesario garantizar la función constitucional de ciertos servidores públicos, así como la de proteger la independencia y la autonomía de los poderes del Estado, lo cierto es que también es indispensable establecer una inmunidad que no se traduzca en obstáculo, por transitorio que sea, para la persecución, investigación y sanción de determinadas conductas antijurídicas, que por su naturaleza ofendan gravemente a la sociedad campechana, o bien que por haberse cometido de manera flagrante, requieran la actuación inmediata de las autoridades ministeriales y judiciales competentes. Sostener lo contrario es un contrasentido y un absurdo en cualquier Estado de derecho.

VII.- Esta comisión estima válido derogar parcialmente el artículo 94, que queda traducido en una reforma al citado numeral, con la consecuente repercusión en la fracción XXIV del artículo 54 de la propia Constitución Política local, para poder dar certeza jurídica a los efectos normativos de esta modificación constitucional, bajo la premisa de que una disposición normativa que se reforma puede afectar a varias disposiciones en razón de la unidad de materia o de la causa de la modificación, tratándose de disposiciones que versan sobre la figura de “declaración de procedencia” y cuya causa es evitar antinomias jurídicas y vacíos normativos, dado que para la técnica legislativa la unidad y coherencia del cuerpo constitucional es una preocupación prioritaria, pues no deben existir contradicciones o vacíos legales que puedan crear perplejidad en los sujetos obligados y en los aplicadores del derecho.

VIII.- Que analizados los objetivos que se propone alcanzar la modificación constitucional que hoy nos ocupa, se considera de indiscutible interés público dado que se propone la eliminación de la “declaración de procedencia”, lo que hace viable su aprobación por esta Asamblea Legislativa, que se encuentra facultada para legislar sobre la inmunidad procesal por delitos del orden común, en términos de lo dispuesto por los artículos 111, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe precisar que la declaración de procedencia en materia federal ciertamente no es de competencia estatal y no pretendemos transgredir competencia federal, es decir, en nuestra entidad dejaría de existir la declaración de procedencia para los servidores públicos con inmunidad



procesal cuando se trate de actos presuntamente constitutivos de delitos de competencia estatal y respetamos y seguiremos observando las disposiciones federales, constitucionales y secundarias en materia federal.

Asimismo, se reitera la postura respecto a la defensa íntegra del contenido del artículo 37 de nuestra Constitución Política local, para salvaguardar la inviolabilidad de los representantes populares por la manifestación de las ideas en el ejercicio de sus funciones y la no reconvención por ellas.

En mérito de lo anteriormente expuesto y considerado, con fundamento en los artículos antes citados y específicamente en los numerales 130 de la Constitución Política del Estado y 38 y 39 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, es de dictaminarse y se

DICTAMINA

Primero.- Es procedente la aprobación de la promoción para reformar los artículos 94 y 99 y derogar la fracción XXIV del artículo 54 y los artículos 90, 91, 92, 93, 95 y 100 de la Constitución Política del Estado de Campeche, en términos de la iniciativa de origen y de las consideraciones que dan forma a este dictamen.

Segundo.- Hágase de conocimiento de los HH. Ayuntamientos del Estado para que como miembros del Poder Revisor de la Constitución Política de la Entidad, en términos del artículo 130 de la referida Ley fundamental estatal externen su decisión sobre dichas reformas y derogaciones y, hagan llegar el voto correspondiente a esta Asamblea Legislativa para ser contabilizados en el momento oportuno, como se prevé en el procedimiento constitucional.

Tercero.- En consecuencia, se propone al Poder Revisor de la Constitución Política del Estado la emisión del siguiente proyecto de

DECRETO

El Congreso del Estado de Campeche, en uso de la facultad que le confieren los artículos 130 y 131 de la Constitución Política del Estado, previa la aprobación de esta LXII Legislatura y de la (totalidad o mayoría) de los HH. Ayuntamientos de los Municipios de la Entidad, declara aprobadas las reformas y derogaciones de la precitada Constitución Política del Estado de Campeche, y en consecuencia decreta:

Número _____



PODER LEGISLATIVO
LXII LEGISLATURA
CAMPECHE

PRIMERO.- Se **DEROGA** la fracción XXIV del artículo 54 y los artículos 90, 91, 92, 93, 95 y 100 de la Constitución Política del Estado de Campeche, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 54.-

I. **XXIII.**

XXIV. (Se deroga)

XXV. a XXXVIII.

ARTÍCULO 90.- (Se deroga)

ARTÍCULO 91.- (Se deroga)

ARTÍCULO 92.- (Se deroga)

ARTÍCULO 93.- (Se deroga)

ARTÍCULO 95.- (Se deroga)

ARTÍCULO 100.- (Se deroga)

SEGUNDO.- Se **REFORMAN** los artículos 94 y 99 de la Constitución Política del Estado de Campeche, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 94.- Las resoluciones que el Congreso emita como Jurado de Sentencia, son inatacables.

ARTÍCULO 99.- El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después.

Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La Ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones, pero si fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.



TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias de igual o menor jerarquía del marco jurídico estatal, en todo lo que se opongan al contenido del presente decreto.

TERCERO.- A partir de la entrada en vigor del presente decreto, se deberán hacer las adecuaciones a las leyes que correspondan en un plazo no mayor a 180 días naturales.

ASÍ LO DICTAMINA LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y CONTROL INTERNO DE CONVENCIONALIDAD, EN EL PALACIO LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE SAN FRANCISCO DE CAMPECHE, CAMPECHE, A LOS CINCO DÍAS DEL MES DE OCTUBRE DEL AÑO DOS MIL DIECISÉIS.

Dip. Laura Baqueiro Ramos.
Presidenta

Dip. Carlos Ramiro Sosa Pacheco.
Secretario

Dip. Julio Alberto Sansores Sansores.
1er. Vocal

Dip. Manuel Alberto Ortega Llitas.
2do. Vocal

Dip. Carlos Enrique Martínez Aké.
3er. Vocal

Nota: Esta hoja corresponde a la última página del dictamen del expediente legislativo 249/LXII/09/16, relativo a la iniciativa para reformar y derogar diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Campeche, promovida por el Gobernador del Estado.