COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES.

DIPUTADOS INTEGRANTES:

BULMARO ANDRÉS PACHECO MORENO
FAUSTINO FÉLIX CHÁVEZ
ROBERTO RUIBAL ASTIAZARÁN
DAMIÁN ZEPEDA VIDALES
JESÚS ALBERTO LÓPEZ QUIROZ
DAVID CUAUHTÉMOC GALINDO DELGADO
OSCAR MANUEL MADERO VALENCIA
JOSÉ GUADALUPE CURIEL
CÉSAR AUGUSTO MARCOR RAMÍREZ

HONORABLE ASAMBLEA:

A los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Legislatura, nos fue turnado para estudio y dictamen por la Presidencia de este Poder Legislativo, escrito presentado por el diputado Carlos Alberto Navarro Sugich, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LVII Legislatura del Congreso del Estado, el cual contiene iniciativa de Ley que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, con la finalidad de eliminar la figura del fuero constitucional del que gozan los servidores públicos contemplados en el artículo 146 de nuestro máximo ordenamiento jurídico estatal.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 85, 92, 94, fracciones I y IV, 97 y 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, presentamos para su discusión y aprobación, en su caso, el presente dictamen al tenor de las siguientes:

PARTE EXPOSITIVA:

Con fecha 26 de abril de 2005, el entonces diputado local Carlos Alberto Navarro Sugich presentó ante esta Soberanía la iniciativa descrita con antelación, la cual sustentó en los siguientes argumentos:

"El fuero es, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación "… según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado...".

Por otra parte, Ignacio Burgoa, sostiene que "… Los altos funcionarios federales, como el Presidente de la Republica, los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los ministro de la Suprema Corte, los Secretarios de Estado y Procurador General de la Nación, gozan de lo que se llama fuero Constitucional, cuya finalidad estriba no tanto en proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático…".

El fuero, entendido como el impedimento para la procesabilidad inmediata ente autoridades judiciales ordinarias del beneficiario de tal privilegio, fue instituido en nuestro país en la Constitución de 1857.

Quizá el Constituyente de 1857, en tiempos que la fuerza podía dominar sobre la política y las estructuras estatales, valoro dotar con fuero a los altos funcionarios públicos del Estado, es decir, a los depositarios de los Poderes de la Unión, ante lo posibilidad conyugal de que en su contra se llevaran a cabo actos arbitrarios que pusieran en peligro la estabilidad nacional. Lo cierto es que, desde entonces, la tradición jurídico-política mexicana ha mantenido la figura del fuero en la Constitución Federal y en las Constituciones de los Estados.

Creo, sin embargo, que han dejado de tener vigencia, al menos en el Estado de Sonora, las circunstancias que motivaron la introducción del fuero de no

procesabilidad en nuestro orden jurídico. No solo el fuero ha dejado de ser necesario en nuestra entidad, sino que constituye un obstáculo en el desempeño de la tarea funcional de quienes ocupamos cargos públicos, al impedir potenciar el recto desempeño de la labor publica.

La realidad Sonorense, en principio de cuentas está preparada desde hace tiempo para entender que las instituciones valen por lo que son, no por quienes las ocupan. Hoy en día, los sonorenses hemos comprobado que el verdadero balance entre los poderes radica en la fuerza de las instituciones y en el respaldo democrático. Por consiguiente, es mínimo el riesgo que sobre la buena marcha del Estado implica la separación de su cargo de algún alto funcionario en razón de encontrarse sujeto a algún proceso penal.

El ejercicio de la función pública es un honor que solo unos cuantos ciudadanos tenemos la suerte ostentar. El privilegio de servir a la ciudadanía Sonorense exige, por consiguiente, un alto grado de compromiso y sensibilidad social hacia todos y cada uno de sus miembros.

Desde esa perspectiva, desempeñar un cargo público implica para el servidor público el inexcusable deber de hacer cumplir, pero sobre todo, cumplir las leyes aplicables. La no procesabilidad que gozamos los funcionarios públicos a que se refiere el artículo 146 de la Constitución Local (misma disposición que otorga el fuero a los funcionarios que ahí se describen) distancia a los servidores públicos de los ciudadanos puesto que confiere un privilegio no solo innecesario, sino injusto ante los ojos de la ciudadanía.

Reconozco que esta propuesta implica un riesgo para los funcionarios públicos. Pero lo importante no es proteger a las personas, sino a las instituciones. Pero repito, el estado de Sonora se encuentra preparado para tener autoridades que puedan ser sujetas a proceso penal con la misma "facilidad" que cualesquier otro ciudadano.

Con independencia del debate que esta propuesta pueda generar, y sin perjuicio de lo antes expuesto, justo es recordar y reconocer que la figura de fuero ha sido aplicada en nuestro estado de manera abusiva, puesto que el universo de funcionarios públicos que gozan de tal prerrogativa supera en mucho las expectativas de creación de ese derecho.

Mientras que el fuero fue creado, como ya se dijo, para mantener el equilibrio entre Poderes, en Sonora, el Constituyente le ha conferido fuero no solo a los titulares de los tres poderes, sino incluso a Secretarios y Subsecretarios de Estado, a Jueces de Primera Instancia, a Agentes del Ministerio Publico, y hasta a los Secretarios Generales del Consejo Estatal Electoral de Transparencia Informativa. De manera tal que el fuero en Sonora ya no es un caso de excepción de un cargo público.

En la propuesta que sigue, propongo eliminar por completo la figura del fuero de no procesabilidad de nuestra Ley Fundamental, Luego, con arreglo a los dispuesto en el artículo 38, fracción II, de la Constitución Federal, propongo un segundo párrafo al artículo 146 que establezca que el servidor público quedara separado de su encargo desde el momento en que en su contra se dicte auto de formal prisión por delito que merezca pena corporal. Esta propuesta obedece al hecho que la prerrogativa de ser votado (y en consecuencia, ocupar un cargo de elección) y de ocupar cargos públicos se suspende precisamente en el caso que el funcionario se encuentre sujeto a proceso criminal por delito que merezca pena corporal.

Para efectos de que se repare en alguna medida probable justicia o ilegalidad cometida en contra de algún funcionario público, es importante imponer la obligación de resarcirle a este los salarios no devengados durante el tiempo de la separación de su encargo.

Por último, propongo eliminar el último párrafo del artículo 146 en función de que la declaratoria de procedencia a que se refiere el artículo 111 de la Carta Magna federal, es para efecto que se comunique a las legislaturas locales la intención de proceder penalmente por parte del Ministerio Público Federal, para que estas procedan conforme a sus atribuciones.

De manera tal que, si se eliminan las atribuciones de emitir declaratoria de procedencia de nuestra legislatura local, ocioso es mantener el último párrafo del texto vigente del artículo 146.

Por considerar que el fuero es una negación del estado de Derecho y de sus consecuencias, y por ser este premisa básica de un pueblo civilizado."

Expuesto lo anterior, esta Comisión procede a resolver el fondo de la iniciativa en estudio, para lo cual nos fundamentamos bajo las siguientes:

CONSIDERACIONES:

PRIMERA.- Es facultad constitucional y de orden legal de los diputados al Congreso del Estado, iniciar ante este Órgano Legislativo las leyes, decretos o acuerdos de observancia y aplicación en el ámbito jurisdiccional del Estado, atento lo dispuesto por los artículos 53, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Sonora y 32, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

SEGUNDA.- Conforme al orden jurídico local, es potestad constitucional exclusiva de este Poder Legislativo discutir, aprobar y expedir toda clase de leyes, decretos y acuerdos de observancia y aplicación en el ámbito territorial del Estado, siendo materia de ley toda resolución que afecte a las personas en general, de decreto la que otorgue derechos o imponga obligaciones a personas determinadas, y de acuerdo en los demás casos, según lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

TERCERA.- Corresponde a esta Soberanía velar por la conservación de los derechos de los ciudadanos y habitantes del Estado y proveer, por cuantos medios estén a su alcance, a su prosperidad general, pudiendo concurrir con los demás poderes del Estado y gobiernos municipales, a la consecución de los fines y propósitos que redunden en beneficio de la colectividad, conforme a lo dispuesto por el artículo 64, fracción XXXV, de la Constitución Política del Estado de Sonora.

CUARTA.- El artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora previene que para reformar, adicionar o derogar disposiciones de nuestra Ley Fundamental Local, se requiere del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la

Legislatura Estatal y el voto aprobatorio de la mitad más uno de los ayuntamientos del Estado.

QUINTA.- La iniciativa materia del presente dictamen tiene como objetivo eliminar la figura del fuero constitucional del que gozan los servidores públicos contemplados en el artículo 146 de la Constitución Política del Estado de Sonora, a efecto de que los mismos puedan ser sujetos a proceso penal, en igualdad de condiciones que cualesquier otra persona en nuestra Entidad.

Al respecto, primeramente debemos señalar que, de conformidad con lo que señala la Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la palabra "fuero" en el derecho procesal mexicano, se utiliza como sinónimo de competencia, cuando se habla de fuero común, fuero federal y fuero del domicilio; como sinónimo de jurisdicción, que sería el caso del fuero de guerra y, también, se habla de fuero constitucional como un requisito de procesabilidad, entendiéndose como el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación para que, antes de ser juzgados por la Comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal. Ahora bien, mediante las reformas a nuestra Constitución Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, se le cambió el nombre por "declaratoria de procedencia", aunque en la institución subsistió.

Además, conviene señalar que la figura del fuero constitucional ha sido objeto de análisis de los principales constitucionalistas en nuestro país, en tal sentido, Felipe Tena Ramírez, en su libro Derecho Constitucional Mexicano, señala "*En tesis general, la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los*

funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de la igualdad ante la Ley. No obstante, la Constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones, algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión. De este modo el sistema no erige la impunidad de los funcionarios, sino sólo su inmunidad durante el tiempo de su encargo.". Así, la inmunidad temporal referida por el autor en cita recibía la denominación de fuero, hasta antes de la mencionada reforma constitucional de 1982.

Asimismo, el célebre constitucionalista mexicano Ignacio Burgoa, en su obra "Derecho Constitucional Mexicano", establece que "*Los altos funcionarios federales, como el Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la Nación, gozan de lo que se llama fuero constitucional, cuya finalidad estriba no tanto en proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado, para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático.*"

De tal forma, podemos señalar que aunque actualmente tanto en nuestro marco constitucional federal como en el local, no existe la figura denominada fuero, en razón a las modificaciones constitucionales de 1982, debemos reconocer que su esencia ha permanecido en ambos ordenamientos mediante la figura del procedimiento de declaratoria de responsabilidad penal, cuya finalidad es mantener un balance correcto entre los poderes del Estado, lo cual redundaría en el eficaz funcionamiento de las instituciones del mismo.

En ese sentido, el primer párrafo del artículo 146 de la Constitución Política del Estado de Sonora, contempla que para proceder penalmente contra el Gobernador, diputados al Congreso del Estado, magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, magistrados regionales de Circuito y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Procurador General de Justicia, secretarios y subsecretarios, presidentes municipales, síndicos y regidores de los Ayuntamientos, jueces de primera instancia y agentes del ministerio público, los consejeros estatales electorales, secretario del Consejo Estatal Electoral, los magistrados y secretario general del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, el Congreso del Estado declarará, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión y por dos terceras partes si se trata del Gobernador, si ha lugar a proceder contra el inculpado.

Como se observa, en nuestro Estado dicha disposición constitucional contempla los servidores públicos de los tres poderes del Estado y de los ayuntamientos, además de los organismos constitucionales autónomos, que cuentan con la protección del citado artículo 146 de la Constitución Local respecto a ser sometidos a proceso penal por la comisión de delitos durante el desempeño de dichos cargos, que a consideración tanto del Constituyente originario y del propio permanente, resulta necesario cuenten con inmunidad temporal para estar en condiciones de ser sometidos a proceso penal, durante el tiempo en que duren en el ejercicio de su encargo.

Ahora bien, una vez analizada la iniciativa de mérito, así como lo señalado por los diversos constitucionalistas citados en la presente consideración, esta Comisión coincide con el autor cuando señala que la figura en estudio ha sido aplicada en nuestro Estado de manera abusiva, puesto que el universo de funcionarios públicos que gozan de tal prerrogativa supera en mucho las expectativas de creación de ese derecho.

Empero, no se coincide con la eliminación de dicha figura de nuestro marco jurídico sino que se estima necesaria la reducción o eliminación parcial de los funcionarios que gozan de la protección referida, a efecto de que sean únicamente los servidores públicos emanados de un proceso democrático de elección popular, los que hayan sido designados por el principio de representación proporcional y, además, aquellos servidores públicos equivalentes en nuestro Estado a los que contempla el artículo 111 de la Constitución Política Federal, como quienes gocen de dicha prerrogativa constitucional. Lo anterior, tiene su fundamento en la intención de esta Comisión de que se retome el principio que dio origen a dicha figura, el cual es mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal de las instituciones fundamentales dentro de un régimen democrático.

En razón de todo lo anterior, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Sonora, sometemos a consideración del pleno el siguiente proyecto de:

L E Y

QUE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 146 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el primer párrafo del artículo 146 de la Constitución Política del Estado de Sonora, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 146.- Para proceder penalmente contra el Gobernador, diputados al Congreso del Estado, magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, Procurador General de Justicia, titulares de las dependencias de la administración pública directa del Poder Ejecutivo del Estado, presidentes municipales, síndicos y regidores de los ayuntamientos, los consejeros estatales electorales y los magistrados del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, el Congreso del Estado declarará, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión y por dos terceras partes si se trata del Gobernador, si ha lugar a proceder contra el inculpado.

…

…

…

…

…

T R A N S I T O R I O

ARTÍCULO PRIMERO.- La presente ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, previo cómputo que se realice de la aprobación o rechazo que emitan los ayuntamientos del Estado, a quienes se les deberá notificar los términos de la presente ley, para los efectos dispuestos por el artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

Se instruye a la Mesa Directiva o a la Diputación Permanente del Congreso del Estado, en su caso, a efecto de que realicen el cómputo respectivo y la remitan al Titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, en caso de resultar aprobada.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Una vez que entre en vigor la Ley número 79, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, en materia de acceso a la información pública, la referencia que se hace al Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa en el artículo 146 de nuestra ley fundamental deberá entenderse que debe ser al Tribunal Estatal Electoral.

Por estimar que el presente dictamen debe ser considerado como de obvia resolución, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Sonora, se solicita la dispensa al trámite de segunda lectura, para que sea discutido y decidido, en su caso, en esta misma sesión.

SALA DE COMISIONES DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
"CONSTITUYENTES SONORENSES DE 1917"
Hermosillo, Sonora, a 07 de septiembre de 2010.

C. DIP. BULMARO ANDRÉS PACHECO MORENO

C. DIP. FAUSTINO FÉLIX CHÁVEZ

C. DIP. ROBERTO RUIBAL ASTIAZARÁN

C. DIP. DAMIÁN ZEPEDA VIDALES

C. DIP. JESÚS ALBERTO LÓPEZ QUIROZ

C. DIP. DAVID CUAUHTÉMOC GALINDO DELGADO

C. DIP. OSCAR MANUEL MADERO VALENCIA

C. DIP. JOSÉ GUADALUPE CURIEL

C. DIP. CÉSAR AUGUSTO MARCOR RAMÍREZ