

CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA
LXII LEGISLATURA

El que suscribe Diputado Juan Carlos Sánchez García, integrante de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, en ejercicio de las facultades legales como Legislador y con fundamento en los artículos 45, 46 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Tlaxcala; 5 fracción I, 9 fracción II y 10 apartado A fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala; 114 fracción I y 116 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, someto a la consideración de esta Soberanía la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por medio del cual se reforman y derogan diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, bajo la siguiente

EXPOSICION DE MOTIVOS

La administración pública es aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta, continua, práctica y espontánea de carácter subordinado a los poderes del Estado y

que tienen por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado dentro el orden jurídico establecido y con arreglo a este.

La administración pública, como etimológicamente significa (administrare-servir, o manejar y gestionar) hace referencia a la organización integrada por un personal profesional, dotado de medios económicos y materiales para gestionar las decisiones y necesidades de la sociedad, a través del gobierno. Las administraciones públicas en los Estados agrupan a un enorme conjunto de organizaciones y sub-organizaciones, que gestionan servicios públicos y definen políticas públicas.

Esta administración pública es el ejecutor del gobierno, con el objetivo de dirigir el progreso del país para satisfacer las necesidades de los ciudadanos de manera eficiente y eficaz, tal y como se vive en una democracia consolidada y cíclica.

La democracia en México no solo debe ser vista como método electoral sino como una forma de gobierno, en la que los ciudadanos eligen a sus autoridades y ostentan una verdadera

representación en los cargos de elección popular, sin que el ejercicio constitucional termine una vez asumido el cargo, el servidor público por naturaleza es un ciudadano que debe ser comprometido con la comunidad.

El ejercicio constitucional mencionado abarca desde el día que el servidor público rinde protesta de ley hasta el último día para el cual fue electo o nombrado, durante el transcurso del lapso de tiempo mencionado, los servidores públicos de mayor nivel gozan de un privilegio procedimental, denominado fuero, el cual impide que los funcionarios puedan ser llevados ante la justicia civil sin que exista un procedimiento previo, esta figura fue creada hace casi 800 años con el objeto de evitar excesos de la Corona Inglesa hacia miembros del Parlamento; doctrinalmente el fuero abarca tres grandes rubros, el primero, que se entiende como una inmunidad dirigida a altos funcionarios, la cual consiste en que estos no pueden ser procesados penalmente hasta en tanto el Órgano Parlamentario otorgue su aprobación para hacerlo, es decir, previamente debe decidir si quitar o no el fuero (declaración de procedencia); el segundo es la protección que tienen los Diputados para no ser responsables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos (fuero

parlamentario); y el tercero constituye una inmunidad relativa otorgada al Presidente de la República, pues solo podrá ser acusado penalmente por ciertos supuestos específicos (fuero presidencial)

La doctrina jurídica clásica, vista en el ámbito local, concibe al fuero como aquella prerrogativa de los servidores públicos de alto rango, que los exime de ser detenidos o presos, o procesados y juzgados sin previa autorización de esta Soberanía; en el que se realiza un procedimiento denominado juicio de procedencia y desafuero, donde si bien se respetan las garantías del funcionario el procedimiento es violatorio de derechos humanos como la igualdad y principios constitucionales como la seguridad jurídica y la justicia pronta y expedita, convirtiéndolo en una inmunidad mal utilizada.

Cabe mencionar que a lo largo de la historia, la regulación del fuero constitucional, en nuestro país ha tenido como justificación la necesidad de proteger la función que desempeña, esto es, evitar que con una acusación sin fundamentos se impida el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos o el normal funcionamiento de los

organismos que conforman el Estado Mexicano, sin embargo en México solo ha servido para cubrir excesos en el ejercicio de las funciones de la administración pública que dan origen a delitos del fuero común.

Si bien es cierto que también ha tenido los significados de derecho local, de legislación específica y aun de competencia, lo cierto es que hablar de “fuero” nos remite a un régimen especial de beneficios. La palabra “fuero” se encuentra asociada con la idea general de privilegio o prerrogativa de que goza un determinado grupo social o persona.

Así, por ejemplo, el artículo 13 constitucional señala que: “Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar...”. Esta es, en realidad, una competencia especializada para juzgar los delitos y faltas cometidas en contra la disciplina militar; por tanto, tal competencia corresponde a los tribunales militares en relación con los miembros de la milicia en el ejercicio estricto de sus funciones.

Por otra parte, bajo el concepto de “fuero constitucional”, existe una auténtica inmunidad procesal que otorga privilegios a determinados funcionarios públicos durante su encargo, por acusaciones surgidas de manera previa a la toma de investidura o que se formulen mientras ostente ésta.

Este es el caso, entre otros, de los diputados federales, senadores, secretarios de Estado o del consejero del Presidente, contra quienes no se puede proceder penalmente, durante el tiempo de su encargo, si no es con la previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados (artículo 111 constitucional).

Esto ha incentivado que, por ejemplo, diputados, senadores o secretarios de Estado, terminado su encargo, busquen y encuentren otro que les siga otorgando inmunidad *ad perpetuam*, para no ser sujetos de imputación o de acusación penal y, con ello, quedar impunes.

Así también, sin considerar el hecho de que la propia constitución federal otorga inmunidad a los gobernantes de las entidades federativas, diputados locales, entre otros, por los delitos federales de que se les acuse, las constituciones locales adicionalmente han diseñado sus mecanismos de inmunidad procesal, lo que da como resultado los abusos que hoy día las cúpulas del poder, enriquecimiento desmedido de gobernadores, que otorgan contratos de obra a constructoras que no cuentan con el soporte técnico adecuado, jueces y magistrados que dictan sus resoluciones dejando en duda muchos de sus fallos, entre muchos otros actos que se han convertido en un círculo de corrupción, amigos ayudando a otros amigos.

En esta tesitura debemos mencionar que uno de los principales valores de la democracia es la igualdad, derecho humano que se encuentra protegido en distintos ordenamientos de los cuales están reconocidos en nuestra Constitución Federal y tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en sus artículos 1° , 2° y 7° establecen los siguiente

Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2 Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónoma o sometida a cualquier otra limitación de soberanía

Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Así mismo la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de 1969, reconoce a la igualdad como un derecho humano en los términos siguientes:

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Ahora bien atendiendo a lo previsto en la Constitución Federal en su artículo 1º, el cual a la letra dice:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

De igual forma la convención interamericana contra la corrupción establece como propósitos los siguientes:

*Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estado partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar **sancionar** y erradicar la corrupción;*

En relación al artículo 133 de la Constitución de la República el cual establece:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

De la misma manera me permito parafrasear una frase del Ex Presidente de Colombia Cesar Augusto Gaviria Trujillo “La corrupción no podrá ser derrotada sin las instituciones o en contra de ellas pero, de igual forma, ninguna acción o programa en este frente será exitoso o permanente sin la sociedad civil o en contra de ella. La acción conjunta en ambos frentes es absolutamente necesaria”. Nuestras acciones deben ser el claro reflejo de un ejercicio del poder que sirva a la gente, en busca de consolidar una democracia, que pareciera se encuentra colapsando ante el embate del mundo globalizado.

La figura del fuero se encuentra establecida en el artículo 111 de la Constitución Federal, sin embargo tiene sus antecedentes en las constituciones que ha tenido nuestro país, que van desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta el texto Constitucional de 1917, aunado a que ha sufrido varias reformas a lo largo de la historia.

Si bien la figura de la inmunidad procesal (fuero) no es un privilegio personal, su objetivo fue para salvaguardar la función constitucional de los órganos del poder público, pero no debe convertirse en una figura de impunidad, cuando se abusa de su ejercicio.

Como autoridades nos encontramos obligados en el ámbito de nuestra competencia, a proteger los derechos humanos de la igualdad ante la Ley, seguridad jurídica y equidad, si bien toda persona goza de los derechos humanos y sus garantías individuales previstas en la Constitución Federal, también lo es que ser representante popular o desempeñar algún cargo en la administración pública, no debe de ser razón para gozar de algún derecho extraordinario a lo que se encuentre previsto en

nuestros ordenamientos y los tratados de los que México es parte y que han sido aprobados por el Senado de la República.

Una de las principales inconformidades de la ciudadanía es porque existen ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda, dado que en términos de justicia cuando se encuentra substanciando un procedimiento o proceso de índole penal contra algún servidor público que posee fuero, es casi imposible que este responda por los hechos imputados, más aun cuando han sido debidamente probados y se encuentra vigente alguna causa penal u ordenamiento de aprehensión, es allí que inicia la impunidad.

De acuerdo con un sondeo de opinión realizado por Estudios jurídicos HERT, la mayoría de los participantes se pronunciaron por eliminar esta inmunidad constitucional por considerar que es una fuente de impunidad y de corrupción. En su conjunto un 68.99% consideró que debe eliminarse.

En contraparte un 5.04% consideró que debe conservarse; mientras que un 17.05% estimó que debe limitarse y otorgarse

de manera restringida a determinados servidores públicos y bajo reglas muy estrictas. De los encuestados, un 4.65% opinó, que con o sin fuero los servidores públicos seguirán actuando con impunidad. Sólo un 0.39% consideró que la inmunidad debe extenderse para proteger a los servidores públicos de ataques injustificados. Por último un 3.88% no emitió parecer al respecto.

A fin de cuentas, una cifra de 68.99%, nos da un mensaje claro. El mensaje de que México ya cambió, pero que toda su clase política, sin excepción de signo o partido, no puede ni quiere entender que así es. Sobre este tema, en palabras sencillas, simplemente podría decirse que la inmunidad procesal conocida como “fuero”, ya no corresponde a la realidad que la vio nacer.

¿Pero, cuál debe ser nuestra postura como representantes de la voluntad popular de los Tlaxcaltecas?

La iniciativa comprende la reforma constitucional a los artículos que otorgan la inmunidad procesal denominada fuero, suprimirla como condición sine qua non, para proceder penalmente.

En el esfuerzo como Legislatura para recobrar la credibilidad, la confianza de la ciudadanía en sus representantes, y combatir la corrupción, debemos pues, diseñar y aprobar iniciativas eficaces, que ubiquen a nuestra entidad como un Estado que tenga un marco normativo a la vanguardia y acorde a la realidad que se vive en nuestro país, debemos dejar atrás la idea de que ser titular, parte de uno de los tres poderes de gobierno, o bien ser nombrado al frente un órgano autónomo constitucional, son privilegios que nos ubican en otro nivel como ciudadanos para poder actuar de manera discrecional y sin consecuencias, por el contrario tenemos una gran responsabilidad en las manos, de la cual debemos ser muy cuidadosos para llevar a Tlaxcala a mejor destino; por ello la presente iniciativa elimina la protección constitucional para los Diputados, Gobernador, Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia del Estado y el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en el Estado de Tlaxcala es decir permitir, que los servidores públicos que gozan constitucionalmente de esta figura, puedan ser sujetos a proceso penal sin que deba existir procedimiento previo sustanciado ante esta Soberanía, logrando con ello una verdadera igualdad como ciudadanos ante la ley.

Como Diputados tenemos una responsabilidad primordial que es desempeñar el cargo de manera vertical, tomando en consideración la imagen que de manera poco honrosa se ha construido de los Legisladores, así como de los servidores públicos, por lo tanto las y los Tlaxcaltecas debemos obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del Estado; así como estar sujetos a los fallos y sentencias de los tribunales.

El fuero se traduce en abuso del ejercicio de la función pública, la cual afecta de manera directa a grupos vulnerables y personas en condición de desigualdad social para acceder a la tutela judicial y a la justicia, supuesto que se convierte en una violación grave a los Derechos Humanos de los tlaxcaltecas.

Eliminemos esas barreras de la igualdad, acerquémonos a la ciudadanía, tal y como lo previó el espíritu del Constituyente, no somos personas de primera, ni la ciudadanía son personas de segunda, todos somos mexicanos y tlaxcaltecas, debemos emprender una férrea lucha contra la corrupción y la arbitrariedad en cualquier nivel de la administración pública, la

iniciativa se presenta como un pilar de la actualización del marco normativo que regule la actuación de los servidores públicos. Por lo que en el supuesto de incurrir en algún delito no existirá obstáculo para su investigación, persecución y sanción que se encuentre prevista en la norma.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 45, 46 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Tlaxcala; 3, 5 fracción I, 7, 9 fracción II y 10 apartado A fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala; 114 fracción I y 116 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, me permito presentar la siguiente iniciativa con

**PROYECTO
DE
DECRETO**

ARTÍCULO UNICO: Se REFORMAN los artículos 36, 109, 110; SE DEROGAN: el párrafo segundo del artículo 107, la fracción III del artículo 109, los párrafos tercero, cuarto y

quinto del artículo 110, y 115 todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala para quedar como sigue:

ARTÍCULO 36. Los Diputados no podrán ser reconvenidos por las aportaciones que expresen. La Junta de Coordinación y Concertación Política del Congreso velará por el respeto a la inviolabilidad del recinto legislativo.

ARTÍCULO 107. ...

Se deroga

ARTÍCULO 109. EL juicio político procede contra los Diputados, el Gobernador del Estado, los Magistrados, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, los titulares de las Secretarías del Ejecutivo, de la Procuraduría General de Justicia, de la Oficialía Mayor, del Órgano de Fiscalización Superior y de las Coordinaciones y los Organismos que integran la Administración Pública Paraestatal, los comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, así como contra los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y el Secretario General de éste, así

como en contra de los jueces del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, de los Presidentes Municipales y los miembros del Ayuntamiento de los municipios del Estado, así como contra los titulares de las secretarías o despachos de las presidencias municipales, por actos u omisiones que reducen en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, de acuerdo a las prevenciones siguientes:

I. ...

II. ...

III. Se deroga.

IV. ...

V. ...

VI. El Congreso será el órgano responsable de substanciar el procedimiento de juicio político, a través de la comisión instructora, la cual presentará la acusación con sus pruebas al pleno y éste resolverá en definitiva. Las resoluciones que dicte el Congreso son inatacables.

VII. Si dentro de la sustanciación del juicio político se demostrare la probable comisión de un delito por parte del inculpado, en la resolución que declare la existencia de

responsabilidad política, se dará vista a las autoridades competentes y dictará las medidas conducentes para el aseguramiento del inculpado;

VIII. El Congreso dictara las resoluciones de juicio político, mediante sesión en la que se encuentren cuando menos, las dos terceras partes de sus integrantes y por votación calificada. El Tribunal Superior de Justicia, en juicio político, es el órgano de sentencia cuando los responsables sean miembros del Consejo o el Titular del Poder Ejecutivo; y el Congreso, cuando el responsable fuere un magistrado, un juez del Poder Judicial del Estado o algún integrante de los organismos públicos autónomos y

IX. ...

ARTÍCULO 110. Los servidores públicos serán los responsables por los delitos en que incurran, los que serán perseguidos y sancionados en términos de la legislación penal, sin que medie procedimiento alguno previamente.

...

Se deroga

Se deroga

Se deroga

ARTÍCULO 115. Se Deroga

T R A N S I T O R I O S

ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

ARTICULO SEGUNDO. Se derogan todas aquellas disposiciones contrarias al presente Decreto.

AL EJECUTIVO PARA QUE LO SANCIONE Y MANDE A PUBLICAR

Dado en la sala de sesiones del Palacio Juárez, recinto oficial del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala a los veintidós días del mes de marzo de dos mil diecisiete.

A T E N T A M E N T E

DIP. JUAN CARLOS SÁNCHEZ GARCÍA