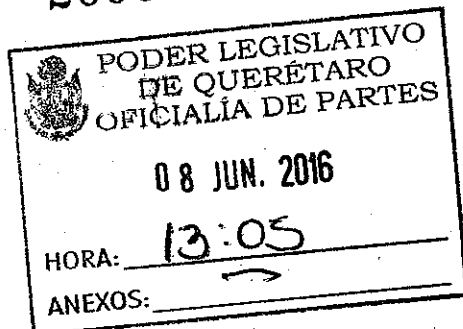




26950

**LVIII**
LEGISLATURA
QUERÉTAROGrupo Legislativo del
Partido Acción Nacional**Asunto:** Se presenta Iniciativa

Santiago de Querétaro, Qro., a 07 de junio de 2016

**HONORABLE PLENO DE LA QUINCUAGÉSIMA
OCTAVA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO
P R E S E N T E**

DIPUTADO ERIC SALAS GONZÁLEZ, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro, con fundamento en los artículos 18, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Querétaro y 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, sometemos a la consideración de esta Soberanía la **“INICIATIVA DE LEY QUE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO”**, con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Que la presente iniciativa contiene una reforma a nivel constitucional por cuanto ve a la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, misma que tienen que ver con la responsabilidad penal de los servidores públicos y la protección otorgada a los cargos de alta responsabilidad en los gobiernos estatal y municipales, iniciativa de reforma de la cual podemos decir que obedece a lo siguiente:

Los servidores públicos que señala la Constitución Política del Estado de Querétaro, quedan protegidos mediante la figura de la “Declaración de Procedencia” ante la acción de las autoridades responsables de la procuración de justicia y las jurisdiccionales en materia penal, de manera tal que no es posible proceder a su detención para efecto de iniciar un procedimiento de tal naturaleza sin que antes el Poder Legislativo autorice que ello se realice.

2. La Declaración de Procedencia establecida en el artículo 111 de la Constitución Federal se aplica a los servidores públicos federales que la propia Constitución establece y por lo que toca a delitos tanto del orden federal, como del orden local; la redacción es clara y al no distinguir sobre la jurisdicción por la que se procede penalmente en contra de los servidores, las abarca todas, además



deja claro que el propósito de dicho ordenamiento es la protección de la institución y no de la persona o titular del cargo.

Respecto de los servidores públicos estatales que menciona, la norma establece que para proceder penalmente "por delitos federales" en contra del gobernador, diputados locales y magistrados y otros altos funcionarios locales, se requiere también de agotar el procedimiento en comento, la "Declaración de Procedencia" ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; y a diferencia de lo mencionado en el párrafo que antecede, solamente para efecto de comunicar la resolución a la Legislatura del Estado para que resuelva conforme a su propia normatividad.

Por lo anterior, se puede afirmar que, la Constitución Federal no establece la protección a funcionarios locales como sujetos de fuero que requiera la declaración de procedencia en los términos arriba mencionados respecto de los delitos del orden común. Pero a la vez establece la posibilidad de que el Poder Legislativo Estatal, en la ley local determine lo conducente respecto de la posibilidad de otorgar la protección que otorga a las instituciones, la Declaración de Procedencia, con la forma y modalidad que ese órgano colegido considere.

3. Que la protección a los altos cargos públicos del Estado, se encuentra en la Declaración de Procedencia prevista en el artículo 38 fracción II, de la Constitución Política del Estado de Querétaro. Dicha disposición en forma literal dispone:

ARTÍCULO 38. Los Servidores Públicos...

I.

II. La comisión de delitos, por parte de cualquier servidor público, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal. Para proceder en contra de los Diputados de la Legislatura, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Jueces, el Fiscal General del Estado, los Presidentes Municipales y los titulares de los Organismos Autónomos reconocidos por esta Constitución, se requiere declaración de procedencia por la Legislatura del Estado;

III. a la V.



4. Que esta disposición se conoce vulgarmente como “fuero”. Tal concepto, jurídicamente, tiene que ver con la jurisdicción y la potestad de juzgar, no obstante la generalidad de las personas lo conciben como una protección o derecho otorgado a unos cuantos (servidores públicos), que les permite realizar actos ilegales, o frente a ellos les otorga protección e impunidad. Sin importar la asertividad de tal razonamiento, es un hecho fáctico que los legisladores debemos atender y tomar las medidas necesarias para que dicha percepción se transforme en el contexto de la transparencia y del combate a la corrupción que la ciudadanía demanda.

No debe haber “fuero” que otorgue privilegios a persona alguna, en especial a quienes son servidores públicos, que les otorgue cualquier privilegio que de alguna manera permita la impunidad, por el contrario, las disposiciones sancionatorias de las conductas ilegales, cuando han sido cometidas por servidores públicos deben ser mayores que las que correspondan a los particulares, pues además de la comisión de delitos, aquellos están traicionando la confianza ciudadana que se les concede cuando se les otorga un cargo público.

5. Que la disposición constitucional mencionada contiene una excepción al procedimiento penal ordinario que se le da a las personas en general y que, como hemos mencionado se trata de personas que tienen el carácter de servidores públicos que ocupen alguno de los cargos siguientes: Diputados de la Legislatura, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Jueces, el Fiscal General del Estado, los Presidentes Municipales y los titulares de los Organismos Autónomos reconocidos por esta Constitución. Lo anterior porque “para proceder en contra” de dichos funcionarios “se requiere declaración de procedencia por la Legislatura del Estado”.

6. Que es necesario puntualizar el alcance del concepto “proceder en contra”. La redacción del primer párrafo del artículo 23 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, nos lo determina al señalar el procedimiento a seguir por el Ministerio Público ante una denuncia o querrela respecto de los servidores públicos a que hemos hecho referencia.

Artículo 23. Cualquier particular, bajo su más estricta responsabilidad, podrá presentar ante el Ministerio Público la denuncia penal o querrela respecto a los servidores públicos a que se refiere la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, la cual deberá ratificarse ante éste. El Ministerio Público deberá practicar todas las diligencias de preparación para el ejercicio de la acción penal, citando al imputado en los términos del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Querétaro o del Código Nacional de Procedimientos Penales, en su caso, a efecto de notificarle los cargos que se le imputan, rinda su declaración ministerial, se le reciban las pruebas que a su interés convenga y



expresé las manifestaciones que estime pertinentes; hecho lo anterior, el Agente del Ministerio Público deberá emitir resolución debidamente fundada y motivada en la que exprese si se configura la existencia del cuerpo del delito, así como la probable responsabilidad del funcionario imputado, remitiendo el expediente a la Legislatura del Estado y solicitando se expida la declaración de procedencia respectiva.

Es decir, que a diferencia de lo que sucede con los particulares, cuando se consigna el expediente ante la autoridad judicial para que este califique la procedencia del mismo y, en dicho caso, emita la correspondiente orden de aprehensión, se remite a la Legislatura del Estado.

7. Que resulta pertinente comentar respecto del objeto que persigue esta disposición jurídica; en el entendido de que dicha disposición protege al cargo y no al servidor público que lo ostenta. Esto resulta del efecto real que se persigue con la disposición y que es, evitar que se "detenga" a una persona que ostenta uno de los altos cargos del servicio público que se han mencionado, y con ello poner en riesgo la operatividad de las instituciones a su cargo, el mejor ejemplo de ello es el caso de los integrantes de cuerpos colegiados cuyas resoluciones se toman por el voto de los mismos en asambleas con la participación de todos sus integrantes y la ausencia de algunos de ellos pueden generar que no pueda celebrarse sesiones por falta de quórum o que el resultado de sus votaciones resulte alterado por la ausencia de alguno o algunos de sus integrantes. Por lo cual resulta pertinente que se establezcan medidas que garanticen la libertad de los servidores públicos para cumplir, sin interferencias, justificadas o no, con sus funciones que son sustantivas para el gobierno de los queretanos.

Que de esta disposición también se puntualiza que resulta inefectiva para el propósito que persigue; ya que el objeto que persigue se pone en riesgo no con la calificación de la autoridad judicial sobre la procedencia o no de la acusación que el Ministerio Público realiza, ni con la simple expedición de la orden de aprehensión, sino con la ejecución de esta última. Incluso también por el riesgo de que, una vez declarada la procedencia y se haga la consignación ante juez competente este niegue la orden, resultando ocioso el procedimiento realizado, logrando sólo lastimar a las instituciones y a las personas involucradas.

Entonces podemos mencionar que se trata de una institución jurídica con los efectos siguientes:

- a) Los servidores públicos si son responsables penalmente, no obstante el tiempo y la forma para sujetarlos al procedimiento aplicable tiene diferencias con respecto al ordinario que es el que se aplica a los particulares.



- b) Los servidores públicos, para ser sujetos al procedimiento penal, requieren que la Legislatura del Estado lo haya autorizado mediante la figura de la declaración de procedencia.
- c) Un efecto práctico es que los servidores públicos no pueden ser detenidos hasta en tanto se lleva a cabo la declaración de procedencia y la correspondiente orden de aprehensión que emita la autoridad judicial competente.
- d) La declaración de procedencia resulta ineficiente para el propósito que persigue, puesto que a pesar de que el artículo 25 de la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que "... el Pleno de la Legislatura del Estado, por mayoría absoluta de sus integrantes, determine la probable responsabilidad penal del servidor acusado...", esta autoridad por naturaleza no le corresponde determinarlo, tan es así que no surte más efecto que "...lo que se comunicará al Ministerio Público para que ejercite la acción penal correspondiente.". Es decir, declarada la procedencia el expediente se pone a consideración de la autoridad judicial para que resuelva sobre la probable responsabilidad o no del imputado.

En orden de los comentarios vertidos se afirma que:

- a) Si resulta necesaria la existencia de un mecanismo de protección a las instituciones a cargo de los Diputados de la Legislatura, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Jueces, el Procurador General de Justicia, los Presidentes Municipales y los titulares de los Organismos Autónomos reconocidos por esta Constitución.
- b) Este no debe representar un "fuero", es decir un trato diferenciado que le conceda ventajas al servidor público que tengan como resultado la impunidad o el retraso en la impartición de justicia o atención a sus responsabilidades.
- c) No debe haber una gran diferencia en el trato que se otorga al servidor público del que en igualdad de situación se le otorga a los particulares.



9. Que por lo anteriormente expuesto se propone reformar el instrumento para proteger exclusivamente a las instituciones públicas y no a las personas que ocupen el cargo de servidores públicos, limitando el actuar de las autoridades de procuración y de impartición de justicia, frente a las personas que ocupen los cargos de servidores públicos previstos en la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, limitando sus facultades exclusivamente para prohibir el detenerlos en tanto no se haga la Declaración de Procedencia por parte de la Legislatura del Estado, pero si permitiendo que se le sujete a proceso, y que dichas personas se sometan al mismo aun cuando continúen siendo servidores públicos, haciendo efectivo el mecanismo de protección y minimizando sus efectos de fuero.

Liberar al Fiscal del proceso especial que marca la norma vigente y que realice sus funciones en la misma forma que lo hace con cualquier persona, quedando su responsabilidad en la obligación de señalarle a la autoridad judicial que el mencionado como presunto responsable ostenta uno de los cargos a que hace referencia la disposición constitucional aludida y a no poder decretar la detención por urgencia o flagrancia.

10. Que con la presente reforma, la misma suerte corre para la Legislatura del Estado, liberándola de tener que “determinar la probable responsabilidad penal del “servidor acusado”, resolución contraria a su naturaleza y sin efectos reales para exigir la responsabilidad penal, dejando que enfrente la posible Declaración de Procedencia, cuando la autoridad judicial haya declarado la procedencia del expediente y ordenado la sujeción de la persona-servidor público al correspondiente proceso. Por lo cual la valoración que deberá hacer responderá a las necesidades institucionales y no a las individuales de la persona-servidor público o consideraciones políticas exclusivamente.

Con ello, permitir que la autoridad judicial, sancione el expediente que le consigne el Fiscal y, en caso de determinar su procedencia, además de incoar libremente el procedimiento, ordenar que el presunto responsable (persona-servidor público), se presente a enfrentarlo, con la única limitante de que no podrá ordenar su detención o determinar su prisión preventiva, a menos que la Legislatura del Estado emita la correspondiente Declaración de Procedencia.

Con la presente propuesta se equilibra el tratamiento que se da a los particulares y el que se dará a los servidores públicos sujetos a protección por la importante función pública que desempeñan, se garantiza la protección a la institución y se elimina la posibilidad de evasión de responsabilidad, propiciada por una protección excesiva.



Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta Representación Popular la siguiente iniciativa:

“INICIATIVA DE LEY QUE REFORMA AL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO”

ÚNICO.- Se reforma, la fracción II del artículo 38, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 38. Los Servidores Públicos...

I. ...

II. La comisión de delitos, por parte de cualquier servidor público, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal. Cuando se proceda en contra de los Diputados de la Legislatura, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Jueces, el Fiscal General del Estado, los Presidentes Municipales y los titulares de los Organismos Autónomos reconocidos por esta Constitución, se requiere declaración de procedencia por la Legislatura del Estado, para su detención o sujetarlos a prisión preventiva;

III. a la V. ...

TRANSITORIOS

Artículo Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”.

Artículo Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones legales de igual o menor jerarquía que se opongan a la presente Ley.



ATENTAMENTE

DIP. ERIC SALAS GONZÁLEZ
INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO
DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL