



**DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO; Y CON MINUTA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y EL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.**

## **HONORABLE PLENO LEGISLATIVO:**

Los suscritos Diputados integrantes de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Justicia de la H. XV Legislatura Constitucional del Estado de Quintana Roo, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 33 primer párrafo, 35, 43, 114 y 115 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como los numerales 3, 4, 5, 7, 50 y 55 del Reglamento de Comisiones del Poder Legislativo, ambos ordenamientos del Estado de Quintana Roo, nos permitimos someter a su consideración este documento conforme a los siguientes apartados:

## **ANTECEDENTES**

En Sesión número 6 del Primer Periodo Ordinario del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la H. XV Legislatura del Estado de Quintana Roo celebrada en fecha 20 de septiembre de 2016, se dio lectura a la Iniciativa de Decreto por la que se reforman: el artículo 72, el párrafo primero de la fracción I y la fracción VII, ambos del artículo 160, y se derogan: la fracción XVII del artículo 75, y los artículos 162 y 163, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; Se reforman: el artículo 4, el artículo 26, el párrafo tercero del artículo 65, la fracción II del artículo 73, y se derogan: la fracción XVI del artículo 16, el primer párrafo del artículo 65, y el Capítulo II denominado DE LA DECLARATORIA DE PROCEDENCIA, del Título Décimo Primero denominado DE LAS FACULTADES JURISDICCIONALES, integrado por los artículos 155, 156 y 157, todos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo; se reforman: el artículo 1, el primer párrafo del artículo 37, el artículo 39, la denominación del Título Segundo



de la ley para quedar DEL JUICIO POLÍTICO, la numeración y denominación del Capítulo III del Título Segundo de la ley para quedar CAPÍTULO II OTRAS DISPOSICIONES, y se deroga el Capítulo II del Título Segundo denominado DE LA DECLARATORIA DE PROCEDENCIA, integrado por los artículos 27, 28, 29, 30 y 31, todos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo, y se deroga el inciso a) de la fracción IV del artículo 29 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Legislatura del Estado de Quintana Roo; presentada por el Diputado Emiliano Vladimir Ramos Hernández, en su carácter de Presidente de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta de esta H. XV Legislatura.

En esa misma Sesión se dio lectura a la iniciativa de Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo y de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, en materia de eliminación de fuero; presentada por el Diputado Carlos Mario Villanueva Tenorio, en su carácter de Presidente de la Comisión de Justicia de esta H. XV Legislatura.

En sesión número 12 del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio Constitucional de la Honorable XV Legislatura del Estado, celebrada en fecha 22 de marzo del año 2017, se dio lectura a la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo y el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo; presentada por la Diputada Silvia de los Ángeles Vázquez



Pech, Coordinadora de la Fracción Parlamentaria de Morena, representado en la Honorable XV Legislatura del Estado.

En sesión número 13 del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la Honorable XV Legislatura del Estado celebrada en fecha 27 de marzo del año 2017, se dio lectura al proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 72, 75, 162 y 163 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, a efecto de eliminar el Juicio de Procedencia; presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Honorable XV Legislatura del Estado.

En sesión número 13 del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la Honorable XV Legislatura del Estado celebrada en fecha 27 de marzo del año 2017, se dio lectura a la iniciativa de Decreto por el que se reforman y derogan diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo y de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo; presentado por los integrantes de la Fracción Parlamentaria del Partido Acción Nacional representado en la Honorable XV Legislatura del Estado.

Siendo así, de conformidad al artículo 111 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo la Presidencia de la Mesa Directiva turnó dichas iniciativas a las Comisiones ordinarias de Puntos Constitucionales y de Justicia.



En ese tenor, estas comisiones son competentes para la atención de las iniciativas señaladas a lo largo del presente apartado y en razón de que comparten el mismo objeto, se procederá a su estudio y análisis conjunto, para la elaboración de un solo dictamen que refleje el esfuerzo legislativo de estas comisiones sobre la totalidad de los proyectos puestos a la consideración de esta soberanía.

### **OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LAS INICIATIVAS**

La iniciativa presentada por el Diputado Emiliano Vladimir Ramos Hernández considera la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, con el objeto de eliminar el fuero constitucional que actualmente gozan los diputados de la Legislatura y de que el Gobernador del Estado pueda ser acusado por todos los delitos, asimismo reformar y derogar disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Legislatura, todos del Estado de Quintana Roo, en armonía con el texto constitucional propuesto, relativas al fuero y al procedimiento de Declaratoria de procedencia para el ejercicio de acción penal que corresponda.

En la exposición de motivos del proyecto establece que el Fuero Constitucional en nuestra entidad ha generado una real división como si de clases se tratara, como si existiera una parte a quienes la ley debe aplicar y otra que puede gozar de impunidad. En ese sentido, su autor señala básicamente que el fuero constitucional básicamente es un privilegio y que se ha convertido en un obstáculo para la impartición de justicia, lo que argumenta incide en los siguientes aspectos:



- La imposibilidad de proceder penalmente en contra de quienes quebrantan la norma y así existen indicios, rastros y evidencias para presumirlo.
- El consentimiento de los legisladores, de estos actos de impunidad al no existir eliminación de esta figura.
- La forma de procedibilidad en contra de quienes detentan un cargo público y hayan quebrantado la norma aplicable.

A lo largo de esta iniciativa, se propone la derogación de la figura de la Declaratoria de Procedencia con la finalidad de que todo servidor público del Estado de Quintana Roo, esté en aptitud de responder por sus acciones u omisiones que constituyan delitos del orden común.

Por cuanto hace a la iniciativa presentada por el Diputado Carlos Mario Villanueva Tenorio, esta contempla la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, con el objeto de eliminar el fuero constitucional que actualmente gozan los diputados de la Legislatura y de que el Gobernador del Estado pueda ser acusado por todos los delitos, asimismo reformar y derogar disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo, derogando todo lo relacionado con el procedimiento de Declaratoria de procedencia.

En su parte expositiva, su autor establece que el fuero constitucional ha sido una herramienta de protección de servidores públicos, con la finalidad de salvaguardar su investidura de eventuales acusaciones sin fundamento con los que se pudiera afectar el buen despacho de su función. Atento a lo anterior, establece su autor que la eliminación del fuero constitucional es una exigencia ciudadana que se encuentra



harta y decepcionada del actuar público, constituye la respuesta para combatir la corrupción y la impunidad por los delitos que se cometen por parte de los servidores públicos. Es así como el propio autor de la propuesta legislativa que establece que el fin primordial de la iniciativa es que los servidores públicos que cuentan con fuero constitucional o inmunidad penal, puedan responder ante la herramienta coercitiva más eficaz con la que cuenta el Estado, que es el derecho penal y no se escuden en la investidura que les confiere el desempeño de cargos públicos.

En lo que concierne a la iniciativa presentada por la Diputada Silvia de los Ángeles Vázquez Pech, se tiene que, busca modificar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo, todos del Estado de Quintana Roo, con la finalidad de eliminar el procedimiento de la Declaratoria de Procedencia, así como eliminar el fuero constitucional.

Al efecto, argumenta su autora que el fuero es una de las figuras que la ciudadanía más rechaza, que es un problema latente y presente, que representa un símbolo de corrupción, de prepotencia, de impunidad. Así también, establece que el fuero favorece la impunidad de los servidores públicos, que va en contra del espíritu perseguido por el constituyente consistente en proteger el ejercicio de la función propia del Estado.

En relación a la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, esta busca modificar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, con objetivo de eliminar el Juicio de Procedencia, para lo cual señala su autor, este es el momento de entender que la



inmunidad procesal no es un privilegio personal, sino un mecanismo ideado para salvaguardar el correcto funcionamiento del Estado en su conjunto, lo cual de ninguna manera debe entenderse como impunidad, debiéndose privilegiar en todo momento el principio de igualdad ante la Ley, ya que de otra forma, se le otorga a ciertos servidores públicos un trato diferenciado frente al sistema de justicia penal.

En relación a la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, promueva la reforma y la derogación de diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. En la parte expositiva de la propuesta destaca que como servidores públicos y representantes populares tiene una de las más grandes encomiendas consistente en servir a la ciudadanía, por tanto, la obligación de velar por los intereses de los quintanarroenses, razón por la cual proponen la eliminación del fuero constitucional con la finalidad de prescindir de toda disposición que contemple esta prerrogativa, así como los procedimientos relativos a la declaratoria de procedencia de separación del cargo de un servidor público, descartando toda diferencia en la aplicación de la ley respecto de ciudadanos y servidores públicos o representantes populares por la comisión de delitos del orden común.

## CONSIDERACIONES

La palabra fuero proviene de la raíz latina, *fórum*, que significa foro “recinto” o “plaza pública” haciendo referencia al lugar donde se administraba la justicia. En Roma, se establecían los tribunales en las plazas, para vigilar y sancionar las transacciones



mercantiles, posteriormente, y en todo el mundo, los jueces se limitaron a atender en sus propias instalaciones, pero éstas siguieron conociéndose con el nombre de foros.

De acuerdo al Diccionario Universal de Términos Parlamentarios del Congreso de la Unión, la primera regulación sobre inmunidad penal en el México independiente, son las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, que protegían a los Senadores durante el tiempo de su encargo y hasta dos meses después de haber terminado su mandato.

El 23 de febrero de 1856 se expidió un decreto el cual que otorgaba inmunidad a los diputados, dado que no podían ser perseguidos criminalmente, sin antes haber declaración expresa del Congreso, si el Congreso se declaraba por retirar la inmunidad parlamentaria se seguiría un proceso ante tribunales ordinarios.

Es así que hasta 1977 se adiciona un segundo párrafo al artículo 61 constitucional, para contemplar en forma expresa a la protección procesal o "fuero constitucional" de los parlamentarios respecto de los actos u omisiones que puedan generar una responsabilidad penal.

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.





El fuero o la inmunidad se entiende también como un privilegio conferido a determinados servidores públicos, para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado en los regímenes democráticos, y salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento.

En el caso de la responsabilidad civil de los legisladores 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.

El fuero constitucional es la prerrogativa de algunos servidores públicos que los exime de ser detenidos o presos, excepto en los casos que determinen las leyes, o procesados y juzgados sin previa autorización del órgano legislativo al que pertenecen.

Rivera Estrada, define el fuero como "un privilegio (1), que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones". "El fuero tiene un doble aspecto: fuero como inviolabilidad (2), es decir, como garantía constitucional que protege a la libertad de crítica; e inmunidad (3), no impunidad, como privilegio y garantía, que es temporal de conformidad a la duración del cargo y relativa debido a que si se integra una averiguación previa pero no se llevan a cabo las formalidades en tanto no lo decide el órgano legislativo".

Sirva el presente criterio para comprender mejor el concepto de fuero constitucional:



Quinta Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: LXXXVIII Página: 325 y 763.

**FUERO CONSTITUCIONAL.** Los miembros del Poder Legislativo gozan de una inmunidad que se conoce entre nosotros como fuero constitucional, prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, y quienes las disfrutan, tienen la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del propio cuerpo o cámara a la que pertenece el quejoso, declaración que debe ser emitida por mayoría de votos del número total de sus miembros. La norma constitucional que esto establece, se informa en una necesidad política que descansa en impedir que la asamblea sea privada de uno o parte de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña y sólo puede suceder esto, con la autorización que la propia asamblea dé en la forma constitucional antes expresada; y si es verdad que el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros, esto no implica revestir a sus miembros de impunidad, sino que condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos que sólo pueden ser calificados por la cámara relativa, y mientras no exista el consentimiento de la asamblea, ninguno de sus miembros puede ser enjuiciado por otra autoridad. Este principio o corolario que se establece de una manera indubitable en el artículo 109 de la Constitución, implica que la licencia concedida a un diputado, no 88 tiene más valor que el de un permiso para separarse del cargo, pero no de un desafuero, para el cual es necesario el consentimiento y la decisión de la cámara, dado por mayoría absoluta de votos de los miembros que la integran; y mientras no exista esa declaración, es indudable que el diputado no ha sido desaforado legalmente, y por ende, ninguna autoridad judicial puede enjuiciarlo, al grado de ser privado de su libertad, por la comisión de los hechos delictuosos que se le imputen. Es necesario insistir, que la licencia concedida al diputado para separarse de su puesto, no implica privación de su fuero, o sea de la prerrogativa que nuestra ley Constitucional le otorga en forma refleja del derecho objetivo que la Carta Fundamental fija para proteger la soberanía de los órganos legislativos; que siendo el fuero una prerrogativa esencial para la existencia misma del cuerpo en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo



integran resultan beneficiados, no porque se le conceda a cada uno de ellos particularmente alguna tutela, sino que se benefician pro-parte y como consecuencia del beneficio común, y tal beneficio, que descansa en el interés público, tiende a proteger al órgano colegiado para que sea inviolable, pero esto sólo puede lograrse protegiendo a cada uno de sus componentes, de donde resulta que ese beneficio no viene a ser sino un interés jurídicamente protegido, o sea, un derecho reflejo y específico que corresponde a cada uno de los miembros de las cámaras legislativas fijado en el artículo 109 Constitucional. Sin embargo, no puede renunciar a ese derecho, porque el beneficio de la ley no está establecido únicamente en favor del particular, sino como miembro de una cámara, que es en realidad la que tiende a ser protegida constitucionalmente con objeto de que su función de soberanía no se menoscabe. Por eso es que nuestra Constitución únicamente faculta a ese órgano para que decida por mayoría absoluta de votos, si uno de sus miembros puede ser enjuiciado por delitos del orden común y por la autoridad judicial competente. No obstante esto, es indispensable convenir en que esa prerrogativa establecida en favor de la cámara, finca un interés en cada uno de sus miembros, que debe ser jurídicamente protegido, pero esto no implica en forma alguna, que pueda renunciarse ese beneficio, porque los beneficios que establecen las leyes de orden público, son irrenunciables, puesto que se establecen para satisfacer intereses sociales, ya que sólo pueden renunciarse los beneficios que la ley concede exclusivamente a los particulares, si no se afectan los derechos de terceros. Por estos conceptos, el fuero no puede renunciarse, ya que únicamente puede privarse de él a virtud de una función de soberanía que realice la cámara a la que pertenezca el miembro o individuo que es objeto de una decisión sobre este particular, pero éste, como tal, y mientras no haya sido privado de ese beneficio, no puede ser sujeto a proceso, y en consecuencia, no puede ordenarse su aprehensión, pues al hacerlo, se viola el artículo 16 constitucional, toda vez que la jurisdicción represiva, bien sea del orden común o federal, no es competente para realizarlo, puesto que no se han satisfecho las condiciones de procedibilidad y punibilidad, a virtud del obstáculo que de una manera expresa señala el artículo 109 de nuestra Constitución Federal. Por otra parte y para que se perciba la profunda diferencia entre una licencia concedida, aún cuando haya sido solicitada con el propósito 89 de someterse a los órganos del



Poder Judicial, y el desafuero constitucional, es pertinente advertir que por medio de la primera, no se pierde el carácter de representante popular y el interesado puede volver a sus funciones al terminar esa licencia, o cuando lo estime conveniente, dándola por concluida, en tanto que tratándose de desafuero, el representante popular queda desde luego separado del cuerpo a que pertenece, sin que pueda volver a recuperar su cargo, aun cuando sea absuelto en el proceso judicial correspondiente. Además, si en el caso de licencia, aparte del derecho de percibir sus dietas respectivas, conserva su carácter de representante popular, con todas sus inmunidades, de tal manera que si cometiere un delito de orden común o de naturaleza oficial, dentro del plazo de la licencia, no podrá ser enjuiciado, sino con las formalidades previas que señala la Constitución; en cambio, con el desafuero, queda en calidad de simple ciudadano, y no sólo por el delito que originó el desafuero, sino por cualquier otro delito posterior, puede ser enjuiciado por las autoridades judiciales correspondientes sin requisito previo alguno. Por último, en su parte formal se diferencian la licencia y el desafuero, en que para conceder la primera, basta un quórum ordinario, y para decretar el segundo, es necesario el quórum que la Constitución General señala.

Amparo penal en revisión 4287/45. Joffre Sacramento. 8 de abril de 1946. Unanimidad de cuatro votos, por lo que se refiere a la concesión del amparo y por mayoría de tres votos, en cuanto a los fundamentos. Ausente: José Rebolledo. Disidente: José M. Ortiz Tirado. La publicación no menciona el nombre del ponente. Amparo penal en revisión 3904/45. Téllez Vargas Pedro. 13 de abril de 1946. Unanimidad de cuatro votos, por lo que se refiere a la concesión del amparo, y por mayoría de tres votos. Ausente: José Rebolledo. Disidente: José M. Ortiz Tirado. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Concepto de Fuero y Declaración de Procedencia. Por lo que refiere al diccionario de la Real Academia Española, enuncia que la palabra “fuero” tiene un significado de “jurisdicción o poder” sin embargo en término parlamentario se considera como “competencia jurisdiccional especial que corresponde a ciertas personas por razón



de su cargo”. La Enciclopedia Jurídica, menciona que el término Fuero corresponde: “La palabra “fuero” viene del vocablo latino fórum, que significa recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial. Por extensión, así se le denomina al sitio donde se administra justicia, al local del tribunal”. Sin embargo: “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 trata de un requisito de procedibilidad”.

En cuanto hace al texto constitucional federal vigente, este prevé que servidores públicos son los que gozan de esta prerrogativa y expresa que *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 inculpado.*

Nuestra Constitución local en el artículo 163 dispone que *siempre que se trate de alguno de los servidores públicos especificados en la fracción XVII, del artículo 75, y el delito fuere de orden común, la Legislatura, erigida en Gran Jurado, declarará si ha lugar o no a proceder contra el acusado. En caso afirmativo, por esa sola declaración quedará el acusado separado de su encargo y sujeto a la autoridad judicial correspondiente.* Es decir, el fuero constitucional no alcanza a todos los



servidores públicos de alto nivel, como en el caso de la Constitución Federal, sino exclusivamente a los miembros de la Legislatura del Estado.

Esta figura de fuero constitucional, ha representado una herramienta más que de protección, de impunidad, generando una división como si de clases se tratara, como si existiera una parte a quienes la ley debe aplicar y otra que puede gozar de esta inmunidad, lo cual atenta con los principios de igualdad, no discriminación, universalidad y progresividad.

Al efecto, viene a colación establecer que, la declaración de procedencia es el procedimiento que se aplica para dar curso a la responsabilidad penal en que posiblemente incurran los servidores federales que enuncia el artículo III constitucional, así como contra los gobernadores, diputados y magistrados de las entidades federativas, cuando incurriesen en delitos federales. La declaración se refiere a la manifestación y examen que hace el Congreso de la Unión de los hechos presumiblemente delictivos cometidos por alguno de los servidores públicos enumerados, con el objeto de que las acusaciones temerarias o sin fundamento no procedan contra el servidor durante el periodo de su encargo y pueda así desempeñarse libremente en el ejercicio de su función sin presiones por parte de acusaciones falsarias. Por otra parte, la Constitución establece claramente que la no declaración de procedencia no equivale a una exculpación del acusado, sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse, sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor hubiese dejado el cargo público que venía desempeñando.



## Características de la Declaración de Procedencia

- a) La declaración de procedencia es un acto que encierra una garantía o una defensa para los representantes populares, existiendo solo en el desempeño de su función y no de la persona que la asume, esto quiere decir que el hecho de ser legislador no lo exime de ninguna responsabilidad.
- b) Dicha protección se erige bajo la tónica de que no puedan ser puestos a disposición de tribunales comunes sin la autorización del órgano competente, que en este caso es la Cámara de Diputados, debido a que pudiera existir una acusación fundada en hechos arbitrarios realizada por los demás poderes en contra de los parlamentarios, y de este modo, coartar la libertad de acción en sus funciones propias.
- c) No se trata de una garantía sustantiva, sino de una materialmente procesal determinando que, concluido el juicio de declaración de procedencia, se pueda trasladar al legislador a la jurisdicción común si es señalado como culpable.
- d) Tal y como lo plantea Elisur Arteaga Nava, “el acto que emite la Cámara de Diputados no juzga hechos con base en las normas legales, su actuación se limita a presentar una declaración de oportunidad de acuerdo a los hechos y a una probable responsabilidad”\*, así, la función de la Cámara Baja es solamente resolver si el legislador queda o no a disposición de un juez para que lo condene respecto al delito cometido; por lo tanto, no puede considerarse procesalmente hablando una sentencia, sino una conclusión declarativa que solo tiene como fin poner al funcionario en cuestión en manos de las autoridades competentes.



e) Tampoco se considera una acción que implique un privilegio absoluto, puesto que la declaración de procedencia es el mecanismo que permite remover la prerrogativa que impide la actuación de la autoridad judicial competente – “inmunidad parlamentaria”- preservando el principio de igualdad.

f) Bajo el concepto presentado por la Cámara de Diputados en donde hace referencia a ser juzgado por jueces especiales, no contraviene a nuestra Carta Fundamental, la cual indica que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni tribunales especiales; puesto que, como ya se subrayó, el procedimiento no tendrá como consecuencia una sentencia, sino una mera declaración.

g) La figura de declaración de procedencia es totalmente distinta a la denominada como juicio político, la cual está sustentada en bases exclusivamente gubernativas, en el entendido del derecho positivo mexicano que este tipo de responsabilidad se erige bajo la comisión de algún acto u omisión realizado en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, tal y como lo señala el artículo 109, fracción I de nuestra Constitución; es decir, la justicia política, es aquella que se ejerce sobre hombres políticos o en materia política, considerándose un juicio ético-administrativo al cual son sujetos ciertos funcionarios públicos, con independencia de cualquier juicio penal, por lo que las sanciones también son evidentemente políticas. De todo esto se desprende que la declaración de procedencia como tal se refiere al procedimiento para exigir responsabilidad penal, que tiene como finalidad suprimir la inmunidad de la cual están investidos los integrantes del Congreso mexicano, no entendiéndose como la protección sustantiva, sino procesal, la protección sustantiva es la llamada “inmunidad parlamentaria”.





Con base en lo anterior, los autores de las iniciativas comparten como propósito primordial eliminar la figura del fuero constitucional para que los diputados como servidores públicos enfrenten la justicia “como cualquier ciudadano lo haría”, cuando vulneren o transgredan algún ordenamiento jurídico, porque la responsabilidad penal responde al criterio primigenio de la democracia.

Asimismo, las iniciativas han coincidido en que el Gobernador del Estado, como titular del Poder Ejecutivo durante el periodo de su encargo pueda ser acusado de todos los delitos, por lo que proponen derogar el artículo 162 constitucional que establece que el *Gobernador del Estado, durante el período de su encargo, sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común.*

En ese tenor, los suscritos diputados reflexionamos en la necesidad y el reclamo ciudadano en el sentido de que los diputados como representantes populares y el Gobernador al dirigir la política del Estado, asuman la realidad de los procesos del orden penal en igualdad de condiciones, como cualquier ciudadano que comete un delito en nuestra Entidad, toda vez que el fuero constitucional o excepción de la ley penal respecto algunos delitos, se ha convertido en un obstáculo para la impartición de justicia.

Aunado a lo anterior, la ciudadanía exige el deslinde de responsabilidades cuando observa la evidente e incorrecta actuación de quienes se encargan de expresar las necesidades sociales a través de la expedición de leyes, así como de llevar acabo del despacho administrativo del Estado al ejecutar dichas leyes.



Por estas razones, y con aras de poder tender un compromiso ciudadano asumido por esta Legislatura desde la Agenda Legislativa en el eje de desarrollo institucional en el tema de anticorrupción, concordamos en eliminar estas prerrogativas en la Constitución Política del Estado, así como derogar en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Legislatura del Estado de Quintana Roo, toda disposición relativa al procedimiento de Declaratoria de Procedencia.

Bajo estas consideraciones, los suscritos diputados proponemos la aprobación de las iniciativas objeto del presente dictamen, no obstante, para enriquecer el presente dictamen con las propuestas vertidas, sometemos a su consideración las siguientes:

### **MODIFICACIONES EN LO PARTICULAR**

En relación a la reforma del artículo 72 de la Constitución local es necesario suprimir el enunciado relativo a los delitos oficiales, ya que el numeral refiere a las resoluciones por responsabilidad política o en su caso administrativa que impute la Legislatura y la ley de la materia no establece definición o supuestos de responsabilidad por delitos oficiales.

Se propone derogar la fracción VII del artículo 160, en razón de que no se considera relevante que permanezca vigente una inmunidad en materia de derecho civil, por no ser necesaria la misma.

En el artículo 163 constitucional se estima conveniente derogar su contenido por virtud de que éste se refiere a las facultades inherentes de la Legislatura para erigirse en gran jurado con motivo de la figura y procedimiento de la Declaratoria de



Procedencia, situación que por congruencia de la reforma que se pretende es necesario derogarla.

Por cuanto hace a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, específicamente en los artículos 4, 26 y 65 consideramos oportuno homologar del término de Recinto Oficial definido en el artículo 3 de esta ley, así como realizar diversas precisiones gramaticales para mejor comprensión del texto.

Respecto a la reforma a la numeración del Capítulo III del Título Segundo de la ley consideramos que debe reflejarse el historial legislativo y, por tanto, es procedente reformar la denominación del mencionado capítulo III, en virtud de que con la reforma que se pretende, no existirán disposiciones comunes, considerando la permanencia de la numeración de ambos capítulos.

Por cuanto se refiere a la propuesta realizada respecto de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado se propone reservar las propuestas relativas en razón de que ante la instauración del Sistema Estatal Anticorrupción resulta necesario expedir un nuevo ordenamiento en la materia de responsabilidades de los servidores públicos, que recoja los postulados de dicho sistema.

En el régimen transitorio, se observa que de aprobarse y expedirse en esta Legislatura el decreto que contendrá las reformas a las leyes secundarias, éstas serán publicadas sin aun definirse el proceso legislativo del decreto constitucional. De conformidad al artículo 164 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, para que este máximo ordenamiento sea adicionado o reformado deberá ser con la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos, por lo



que debe esperarse la conclusión y buen término de esta etapa del procedimiento legislativo de reforma constitucional para que esta Legislatura este en aptitud de expedir los decretos que correspondan y así enviarlos al Poder Ejecutivo para su publicación y entrada en vigor o en su caso realice las observaciones pertinentes en uso de la facultad de veto.

Por esta razón, se establecen dos artículos transitorios comunes para las reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo y al Reglamento para el Gobierno Interior de la Legislatura del Estado de Quintana Roo, uno para establecer la entrada en vigor el mismo día en que entre en vigor la reforma constitucional, previa su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y otro relativo a la derogación de las disposiciones que se opongan al decreto expedido.

Finalmente, en virtud de las propuestas descritas, es necesario modificar la denominación de las minutas que en su caso se expidan para establecer con claridad sus alcances y en consecuencia los ordenamientos materia de este dictamen sean susceptibles de una fácil interpretación, así como de una correcta aplicación.

Bajo los argumentos vertidos, quienes integramos las Comisiones de Puntos Constitucionales y Justicia, coincidimos en someter a la consideración de este Honorable Cuerpo Deliberativo, las siguientes minutas:

**A) MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 72 Y SE DEROGAN: LA FRACCIÓN XVII DEL ARTÍCULO 75, EL**



## **ARTÍCULO 162 Y EL ARTÍCULO 163, TODOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.**

**ÚNICO:** *Se reforma el artículo 72 y se derogan: la fracción XVII del artículo 75, el artículo 162 y el artículo 163, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, para quedar como sigue:*

**Artículo 72.** El Ejecutivo no podrá hacer observaciones sobre los acuerdos económicos, las resoluciones que dicte la Legislatura erigida en Colegio Electoral, las referentes a la responsabilidad de los servidores públicos, ni al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias expedido por la Diputación Permanente.

**Artículo 75. ...**

**I. a XVI. ...**

**XVII. Derogada.**

**XVIII. a LII. ...**

**Artículo 160. ...**

...

**I. al VI. ...**

**VII. Derogado.**



**VIII. ...**

**Artículo 162. Derogado.**

**Artículo 163. Derogado.**

## **TRANSITORIOS**

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

**SEGUNDO.** Se derogan las disposiciones que se opongan al presente decreto.

**B) MINUTA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN EL ARTÍCULO 4, EL ARTÍCULO 26, EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 65, LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 73, Y SE DEROGAN LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 16, EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 65, Y EL CAPÍTULO II DENOMINADO DE LA DECLARATORIA DE PROCEDENCIA, DEL TÍTULO DÉCIMO PRIMERO DENOMINADO DE LAS FACULTADES JURISDICCIONALES, INTEGRADO POR LOS ARTÍCULOS 155, 156 Y 157, TODOS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y POR EL QUE SE DEROGA EL INCISO A) DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 29 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.**



**PRIMERO:** Se reforman: el artículo 4, el artículo 26, el párrafo tercero del artículo 65, la fracción II del artículo 73, y se derogan: la fracción XVI del artículo 16, el primer párrafo del artículo 65, y el Capítulo II denominado DE LA DECLARATORIA DE PROCEDENCIA, del Título Décimo Primero denominado DE LAS FACULTADES JURISDICCIONALES, integrado por los artículos 155, 156 y 157, todos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, para quedar como sigue:

**ARTÍCULO 4.** El Recinto Oficial es inviolable. El Presidente de la Legislatura o de la Diputación Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar la integridad personal de los Diputados y la inviolabilidad del Recinto, bajo cuyo mando quedará aquella. Cuando sin mediar previa solicitud se hiciere presente la fuerza pública, el Presidente podrá suspender la sesión hasta que dicha fuerza pública hubiere abandonado el Recinto.

**ARTÍCULO 16. ...**

**I. a XV. ...**

**XVI. Derogada.**

**XVII. a XLVIII. ...**

**ARTÍCULO 26.** El Presidente dictará las medidas necesarias para salvaguardar la integridad personal de los Diputados y velará por la inviolabilidad del Recinto Oficial.

**ARTÍCULO 65. Derogado.**



...

Los Diputados son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por las faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

## **ARTÍCULO 73. ...**

I. ...

II. Cuando fuere separado de su encargo, o

III. ...

...

## **CAPÍTULO II**

### **Derogado**

**ARTÍCULO 155. Derogado.**

**ARTÍCULO 156. Derogado.**

**ARTÍCULO 157. Derogado.**





**SEGUNDO.** *Se deroga el inciso a) de la fracción IV del artículo 29 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Legislatura del Estado de Quintana Roo, para quedar como sigue:*

## **ARTÍCULO 29. ...**

...

**I. a III. ...**

**IV. ...**

**a) Derogado.**

**b) a e) ...**

## **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** El presente decreto entrará en vigor previa su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el mismo día de la entrada en vigor del decreto por el que se reforma el artículo 72 y se derogan la fracción XVII del artículo 75, el artículo 162 y el artículo 163, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

**SEGUNDO.** Se derogan las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Por todo lo expuesto, nos permitimos someter a su consideración los siguientes puntos de:



## DICTAMEN

**PRIMERO.** Se aprueba en lo general, la iniciativa de Decreto por la que se reforman: el artículo 72, el párrafo primero de la fracción I y la fracción VII, ambos del artículo 160, y se derogan: la fracción XVII del artículo 75, y los artículos 162 y 163, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; Se reforman: el artículo 4, el artículo 26, el párrafo tercero del artículo 65, la fracción II del artículo 73, y se derogan: la fracción XVI del artículo 16, el primer párrafo del artículo 65, y el Capítulo II denominado DE LA DECLARATORIA DE PROCEDENCIA, del Título Décimo Primero denominado DE LAS FACULTADES JURISDICCIONALES, integrado por los artículos 155, 156 y 157, todos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo; se reforman: el artículo 1, el primer párrafo del artículo 37, el artículo 39, la denominación del Título Segundo de la ley para quedar DEL JUICIO POLÍTICO, la numeración y denominación del Capítulo III del Título Segundo de la ley para quedar CAPÍTULO II OTRAS DISPOSICIONES, y se deroga el Capítulo II del Título Segundo denominado DE LA DECLARATORIA DE PROCEDENCIA, integrado por los artículos 27, 28, 29, 30 y 31, todos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo, y se deroga el inciso a) de la fracción IV del artículo 29 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Legislatura del Estado de Quintana Roo.

**SEGUNDO.** Se aprueba en lo general, la iniciativa de Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo y de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, en materia de eliminación de fuero.



**TERCERO.** Se aprueba en lo general, la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo y el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

**CUARTO.** Se aprueba en lo general, el proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 72, 75, 162 y 163 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, a efecto de eliminar el Juicio de Procedencia; presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Honorable XV Legislatura del Estado.

**QUINTO.** Se aprueba en lo general, la iniciativa de Decreto por el que se reforman y derogan diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo y de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

**SEXTO.** Son de aprobarse en lo particular las modificaciones planteadas en el cuerpo del presente dictamen.






**SÉPTIMO.** Remítase la Minuta Proyecto de Decreto Constitucional a los Honorables Ayuntamientos de los Municipios del Estado, para los efectos de lo establecido en el artículo 164 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

**SALA DE COMISIONES “CONSTITUYENTES DE 1974” DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, EN LA CIUDAD DE CHETUMAL, CAPITAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO, A LOS CATORCE DÍAS DEL MES DE JUNIO DEL AÑO DOS MIL DIECISIETE.**



DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO; Y CON MINUTA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y EL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.






## LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

NOMBRES	A FAVOR	EN CONTRA
 DIP. SILVIA DE LOS ÁNGELES VÁZQUEZ PECH		
 DIP. EMILIANO VLADIMIR RAMOS HERNÁNDEZ		
 DIP. JESÚS ALBERTO ZETINA TEJERO		
 DIP. RAMÓN JAVIER PADILLA BALAM		
 DIP. CARLOS MARIO VILLANUEVA TENORIO		



DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO; Y CON MINUTA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y EL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

## LA COMISIÓN DE JUSTICIA

NOMBRES	A FAVOR	EN CONTRA
 DIP. CARLOS MARIO VILLANUEVA TENORIO		
 DIP. FERNANDO LEVIN ZELAYA ESPINOZA		
 DIP. RAMÓN JAVIER PADILLA BALAM		
 DIP. JOSÉ ESQUIVEL VARGAS		
 DIP. JUAN ORTIZ VALLEJO		