



UNIDAD DE CORRESPONDENCIA

FOLIO:

E. Campos

2016 NOV 23 AM 11: 23

Oficio: SGA/3472/2016

Asunto: Se remite opinión jurídica a iniciativa
Guanajuato, Capital, 23 de noviembre de 2016

Licenciada Diana Manuela Torres Arias
Secretaria Técnica de la Comisión de Gobernación y
Puntos Constitucionales del Congreso del
Estado de Guanajuato
Presente.

Licenciado Eliseo Hernández Campos, Secretario General de Acuerdos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, por instrucciones del doctor Arturo Lara Martínez Presidente de este Órgano Jurisdiccional, en términos de lo dispuesto por el artículo 19, fracción I, de la Ley Orgánica; me dirijo a usted para enviarle un saludo, así como para exponer lo siguiente:

En uso de las atribuciones conferidas por el artículo 16 fracción X, de la Ley Orgánica de este Órgano Jurisdiccional y en cumplimiento a la petición realizada a través de correo electrónico de fecha 4 de noviembre del año en curso, los integrantes del Pleno de este Tribunal, procedieron a emitir opinión jurídica a la iniciativa suscrita por la diputada Luz Elena Govea López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, a efecto de reformar y adicionar diversas disposiciones de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, ante la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, esta fue remitida vía electrónica en tiempo y forma el 18 de noviembre de 2016, a la cuenta de correo electrónico: dtorres@congresogto.gob.mx, misma que se hace llegar a través de este medio esperando que sea de gran apoyo para la consecución de los fines perseguidos por esa Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, asimismo se adjunta una impresión del mencionado correo electrónico a través del cual se envió la opinión en comentario.

Con tal motivo, le reitero las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente,

Licenciado Eliseo Hernández Campos

Secretario General de Acuerdos del Tribunal de lo Contencioso
Administrativo del Estado de Guanajuato

C.c.p.-

✓ Archivo y minutarlo.



O p i n i ó n J u r í d i c a

Guanajuato, Guanajuato, 18 dieciocho de noviembre de 2016 dos mil dieciséis.

MARCO LEGAL

ÚNICO. Atribución para emitir opiniones jurídicas. El Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, de conformidad con la atribución consagrada en la fracción X del artículo 16 de la *Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato*, está facultado para emitir opinión jurídica respecto ordenamientos o proyectos que a iniciativa del Ejecutivo o del Congreso del Estado sean considerados para efectos de iniciativa.

En atención a lo anterior, el Pleno por conducto del Presidente de este Órgano de Justicia, procede en forma respetuosa a emitir opinión jurídica a la iniciativa formulada por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolucionario Institucional sobre la reforma al artículo 127 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de fuero constitucional.

Destacando que, en el caso de la propuesta en mención, también se procura reformar y derogar diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

Los comentarios que integran la opinión en función de los alcances y efectos que se pretende dar a la iniciativa, se ajusta en forma general a





la exposición de motivos; así mismo, se precisa que los pronunciamientos vertidos más adelante solo constituyen opinión jurídica de este Órgano Jurisdiccional.





ANTECEDENTES

PRIMERO. Recepción de solicitud para opinión jurídica. Con fecha 4 cuatro de noviembre de 2016 dos mil dieciséis, se tuvo por recibido en forma electrónica en la Secretaría General de Acuerdos por parte de la Presidencia del Congreso del Estado y de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, el comunicado por medio del cual en seguimiento al acuerdo tomado por dicha Comisión, se remite un archivo electrónico que contiene la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato para acotar el Fuero, por conducto de la Diputada Luz Elena Govea López, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, ante la Sexagésima Tercera Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Guanajuato, con la finalidad de que este Órgano de Justicia emita opinión jurídica.

SEGUNDO. Despacho de la correspondencia del Tribunal. Con fundamento en el artículo 18 fracción V de la Ley Orgánica del Tribunal, por parte de la Secretaría General de Acuerdos de dicho Órgano de Justicia, se listó como asunto general la petición referida en el punto que antecede para los efectos conducentes.

TERCERO. Vista al pleno del tribunal. Posteriormente, en la Sesión Ordinaria número 42 cuarenta y dos, celebrada el 10 diez de noviembre del año en curso, se dio cuenta al Pleno del Tribunal, quién determinó remitir un tanto de la misma a los Magistrados que lo integran, para efecto de recabar sus consideraciones, y posteriormente conformar la opinión jurídica respectiva. Lo anterior con fundamento en lo previsto por el artículo 18 fracción X de la Ley Orgánica del Tribunal.

En consecuencia, una vez conjuntados los comentarios vertidos por los titulares de cada una de las Salas unitarias de este Órgano de Justicia, se





conformó la presente *opinión jurídica*, en los términos que más adelante se detallan.

EXPOSICION DE MOTIVOS

ÚNICO. Como se apuntó en la anterior opinión jurídica, respecto de las cuatro iniciativas formuladas por los Grupos Parlamentarios de los Partidos de la Revolución Democrática, Acción Nacional, y Movimiento Ciudadano, así como la propuesta del Ayuntamiento de León, sobre las reformas, derogaciones y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de fuero constitucional, se reitera necesario reconocer que el Estado Constitucional es la organización política democrática en la que prevalece el sistema de pesos y contra pesos, como se menciona en la iniciativa que ahora se analiza, con la intención de generar la intervención transversal de los poderes públicos, donde unos a otros se controlan, de acuerdo a las atribuciones establecidas en la misma Constitución. Con lo anterior, se logra la limitación y control del poderío entre estos, revelándose como parte de su evolución, las decisiones cualitativas en el ámbito de los poderes de gobierno.¹

En el mismo sentido, el Legislativo de nuestra entidad federativa no es la excepción, circunstancia que se expresa en esta nueva propuesta de reforma, que en esencia, coincide con las anteriores en la necesidad de acotar el fuero constitucional, a fin de que se perciba esta figura como el medio para la protección del desempeño de la función y de la integridad del Congreso. En tal sentido, el Pleno del Tribunal considera en lo general

¹ Referencia citada por Martín Virgilio Bravo Peralta, en su obra *Método del Caso Jurisprudencial, Interpretación, Argumentación y Jurisprudencia*, Ed. Porrúa, México, 2014, p. XXI.





oportunos los argumentos que justifican la necesidad de reformar la Constitución de nuestro Estado, en dicha materia.

Sin embargo, en abono a lo señalado se sugiere considerar, que será necesario no solo regular la disposición en discusión, sino también algunos otros artículos de la Constitución Local, a fin de homologar lo planteado; por ejemplo, el texto vigente del artículo 59 plantea como una facultad del Ejecutivo el vetar la determinación que haga el Congreso respecto al Juicio Político o sobre la Declaración de Procedencia de Desafuero, en este tenor, es importante incluirlo a la reforma planteada, sobre todo cuando se pretende modificar la Ley Orgánica del Poder Legislativo respecto a la figura de la declaratoria de procedencia, en el entendido de que se encuentra fuertemente vinculada a la materia penal, es decir, ésta es procedente cuando se refiera a los ilícitos que de esta naturaleza puedan cometer los servidores; resulta entonces de vital importancia, regular ambos supuestos, pues no se encuentran exentos a incurrir los sujetos susceptibles a fuero, en alguna de ellas.

Por otro lado también, resulta necesario enfocar los trabajos legislativos sobre la modificación al artículo 126, que viene a retomar el tema de la declaratoria de procedencia, en este sentido, se sugiere considerar que previo a la determinación del Congreso (traducida en la separación del cargo), se haya comprobado si el servidor se encuentra sometido a un proceso judicial y constituye razón suficiente para separarlos del cargo.

De la lectura otorgada a la iniciativa, en lo relativo a la exposición de la Justificación en la página 6, así como en el apartado del Decreto, página 9, en lo que corresponde al artículo 190, y en la hoja 10 respecto del artículo 192 fracción II, se aprecia que por un lado se describe la declaración de procedencia como un proceso y por otro como un procedimiento, sin embargo para lograr mayor certeza respecto del concepto ideal, cabe destacar las diferencias que versan entre sí para poder fijar una postura al respecto.





Proceso y procedimiento, pueden ser términos que se encuentran estrechamente unidos, sin embargo, es necesario describir que proceso deriva del latín *processus*, que significa progresión, por la serie de pasos, acciones o actividades, debidamente reglamentadas y en virtud de las cuales los órganos jurisdiccionales, resuelven sobre una situación jurídica específica.

Por otra parte, la palabra procedimiento emana del latín *procedo* que significa adelantar o ir adelante, siendo conjunto de actos efectuados de manera interrumpida por la autoridad y por los que intervienen en el mismo, quienes le dan forma y constituyen el procedimiento; en otras palabras, el procedimiento da comienzo desde el momento en el que, entendido en el caso concreto, el Congreso tiene el conocimiento de que la hipótesis de la declaratoria de procedencia se ha actualizado hasta el momento de la aplicación de la “sanción” traducida en la separación del cargo.

Se apoya lo anteriormente descrito con el texto publicado en la página oficial de la Sexagésima Tercera Legislatura de la Cámara de Diputados, titulado “Principales procedimientos parlamentarios”², de la autoría de la Doctora Celia Mora Donatto, que indica dentro del apartado “IV. La declaratoria de procedencia”, lo siguiente:

“La Declaración de procedencia está vinculada a la materia penal, esto es, a los ilícitos que de esta naturaleza puedan cometer los servidores que establece el artículo 111 de la Constitución. Este proceso parlamentario era conocido en la práctica como desafuero. Hay que señalar, desde este momento, que tal declaración se desarrolla exclusivamente en la Cámara de Diputados.

A) Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio

² Consultable en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/index.htm>





de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará en lo pertinente de acuerdo con el procedimiento en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados.

(...)”

No es óbice señalar que la Doctora vuelve a citar la declaratoria de procedencia como un proceso, sin embargo, el Diccionario de Términos Parlamentarios, también publicado en la página oficial de la Sexagésima Tercera Legislatura de la Cámara de Diputados, hace la siguiente definición de declaración de procedencia³:

“Acto legislativo conocido comúnmente como desafuero. Con esta figura concluye el procedimiento que refiere a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para conocer y resolver las acusaciones de los ciudadanos, los particulares con derecho o el Ministerio Público en contra de los servidores públicos que señala la Constitución, para ponerlos a disposición de una autoridad judicial a fin de que ésta los juzgue por delitos cometidos durante el desempeño de su encargo. Cuando la Cámara emite la declaración de procedencia no prejuzga sobre la posible responsabilidad del acusado, aunque considera que existen elementos para suponer su probable responsabilidad.

La Cámara de Diputados erigida en Jurado de Procedencia discute y vota el dictamen preparado por la Comisión Jurisdiccional, a través de la Sección Instructora, en el que se declara que ha lugar a proceder en contra del inculpado, caso en el cual éste será destituido de su cargo y quedará sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.”

³ Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa. Consultable en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=62>





Por su parte, apelando a la postura de los doctrinarios procesalistas, estos definen al procedimiento como:

“Conjunto de actos señalados en la Ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo) así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas.”

Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo

“Conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo”

Gabino Fraga, Derecho Administrativo

“Conjunto de trámites y formalidades —ordenados y metodizados en las leyes administrativas— que determinan los requisitos previos que preceden el acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de su fin.”

Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Tomo I.

En razón de todo lo anteriormente expuesto, se recomienda homologar, en cuanto al vocablo *procedimiento*, en el desarrollo del contenido de la propuesta.

El Pleno de este Tribunal, considera conveniente realizar las adecuaciones pertinentes a fin de reformar no solo la Constitución Local, sino también las leyes secundarias que se estimen pertinentes, en materia





de fuero; lo anterior en el entendido de que, como ya se expresó con anterioridad, los funcionarios públicos que se encuentran bajo la tutela de este derecho constitucional, han desnaturalizado la figura, aplicándola de forma equívoca y posicionándola más allá de la idea original, es por ello que se comparte la postura del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolucionario Institucional, de que se debe modificar a efecto de ajustarla a las situación actual; situación que se logra desprender de la propuesta al conservar en esencia, la inviolabilidad de las opiniones que emitan los Diputados en el desempeño de sus funciones, a fin de evitar que a discernimiento de los propios legisladores, se siga interpretando esta protección de la que gozan al ser representantes del pueblo, como un privilegio que denota desigualdad.

