

Valoración jurídica

sobre la **petición de desafuero**

contra Andrés Manuel López Obrador

Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión, núm. 66
Col. El Parque
15969 México, D.F

*Valoración jurídica sobre la petición de desafuero
contra Andrés Manuel López Obrador*
Miguelángel García-Domínguez

México, julio de 2004

Cuidado de la edición y corrección
Renata Soto-Elizaga

Diseño y formación
María de Lourdes Álvarez López



Centro
de Producción
Editorial

Valoración jurídica

sobre la **petición de desafuero**
contra Andrés Manuel López Obrador

Miguelángel García-Domínguez

Exprocurador general de Justicia de Guanajuato
Expresidente del Supremo Tribunal de Justicia de Guanajuato
Ministro jubilado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Diputado federal por el PRD



 Grupo Parlamentario del PRD
Cámara de Diputados
Congreso de la Unión
LIX Legislatura

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD
CÁMARA DE DIPUTADOS / CONGRESO DE LA UNIÓN
MESA DIRECTIVA

<i>Pablo Gómez Álvarez</i>	Coordinador general
<i>René Arce Islas</i>	Viceministro general
<i>Adrián Chávez Ruiz</i>	Presidente de Debates del Pleno
<i>Elpidio Tovar de la Cruz</i>	Viceministro de Administración Interior
<i>Inti Muñoz Santini</i>	Viceministro de Comunicación Social
<i>Horacio Duarte Olivares</i>	Viceministro Jurídico
<i>Eduardo Espinoza Pérez</i>	Viceministro de Proceso Legislativo
<i>Inelvo Moreno Álvarez</i>	Viceministro de Desarrollo Económico
<i>María del Rosario Herrera Ascencio</i>	Viceministradora de Desarrollo Rural y Medio Ambiente
<i>Marbella Casanova Calam</i>	Viceministradora de Equidad Social
<i>Alfonso Ramírez Cuéllar</i>	Viceministro de Finanzas Públicas
<i>Emilio Zebadúa González</i>	Viceministro de Política Interior y Reforma del Estado
<i>Eliana García Laguna</i>	Viceministradora de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos
<i>Clara Brugada Molina</i>	Viceministradora de Política Social
<i>Juan José García Ochoa</i>	Viceministro de Relaciones Internacionales
<i>Marcela Gonzalez Salas</i>	Viceministradora de la Cámara de Diputados

La Procuraduría General de la República solicitó que se inicie procedimiento para la **declaración de procedencia** para la remoción del fuero constitucional de que goza **Andrés Manuel López Obrador**, jefe de Gobierno del Distrito Federal, por la supuesta comisión del **delito** previsto en el **artículo 206 de la Ley de Amparo**. La Procuraduría afirma falsamente que el jefe de Gobierno no obedeció el auto de suspensión definitiva dictado el 14 de marzo de 2001 por el juez noveno de distrito en materia administrativa, en el juicio de amparo 862/2004, promovido por Promotora Internacional Santa Fe.

Improcedencia de la petición de remoción del fuero

Suponiendo sin conceder que efectivamente hubiera existido incumplimiento de la suspensión definitiva, y que esa conducta típica tuviera asignada en la ley alguna pena, hay que tomar en cuenta que la fracción XVII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos

dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.

Esa fracción no establece quién está facultado para consignar a la autoridad responsable por no suspender el acto reclamado, debiendo hacerlo, y, por ende, tampoco se establece aquí quién puede solicitar la declaración de procedencia de un funcionario con fuero, por este delito, por lo que **derivado de una interpretación sistemática, por tratarse de la misma materia resulta aplicable lo establecido en la fracción anterior**, es decir, **la fracción XVI del artículo 107 de la carta magna, que en su primer párrafo previene:**

Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la **Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al juez de distrito que corresponda**. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la **Suprema Corte** requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la **Suprema Corte de Justicia** procederá en los términos primeramente señalados.

Esta norma constitucional coincide en lo esencial con lo que establece el párrafo segundo del artículo **105** de la Ley de Amparo, que previene:

Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, **remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia**, para

los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución federal [que sea separado de su cargo y consignado], dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta ley.

La anterior opinión la confirma el texto de los artículos 107, párrafo primero, y 143 de la Ley de Amparo, que establecen:

Artículo 107. Lo dispuesto en los dos artículos precedentes se observará también cuando se retarde el cumplimiento de la ejecutoria de que se trata por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquiera otra que intervenga en la ejecución.

Artículo 143. Para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión, se observarán las disposiciones de los artículos 104, **105**, párrafo primero, 107 y 111 de esta ley.

En consecuencia, es a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la que le corresponde decidir si el jefe de Gobierno del Distrito Federal debe ser inmediatamente separado de su cargo y consignado al juez de distrito, para que lo condene por el incumplimiento de la suspensión definitiva; por ello es la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la que le corresponde pedir el desafuero.

Por lo tanto, el Ministerio Público Federal no tiene en este caso legitimación activa para promover la declaración de procedencia contra el jefe de Gobierno del Distrito Federal, por lo que la Sección Instructora debió desechar la solicitud del Ministerio Público; y, por tanto, debe sobreseerse el procedimiento.

Responsabilidad penal

La norma se integra por el precepto y la sanción (en el caso del delito, mediante el tipo y la pena). Ahora bien, la norma sin sanción, el tipo penal sin pena, dejarían de ser coercitivos y se convertirían en preceptos declarativos sin eficacia alguna.

El artículo 7º del Código Penal Federal define el delito como el acto u omisión que sancionan las leyes penales; esta norma establece una exigencia explícita de la pena legal para considerar que una conducta es delictuosa.

El artículo 206 de la Ley de Amparo establece:

La autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida; independientemente de cualquier otro delito en que incurra.

Por su parte, el artículo 215 del Código Penal Federal determina que cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las 12 conductas que a continuación tipifica el precepto, y concluye estableciendo la sanción:

a) Al que cometa el delito de abuso de autoridad realizando las conductas previstas en las fracciones I a V y X a XII, **se le impondrá de uno a ocho años de prisión**, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

b) Al que cometa el delito de abuso de autoridad realizando las conductas previstas en las fracciones VI a IX, **se le impondrá de dos a nueve años de prisión**, de setenta hasta cuatrocientos días multa y

destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Pero el artículo 215 del Código Penal Federal, en ninguna de sus fracciones tipifica la conducta descrita en el artículo 206 de la Ley de Amparo, consistente en desobedecer un auto de suspensión debidamente notificado; por lo tanto, no hay una norma que establezca la pena que habría de aplicarse.

En efecto, como se ha dicho, tal artículo establece dos penalidades distintas según la fracción que resulte aplicable, pero no establece ninguna pena para el tipo descrito en el artículo 206 de la Ley de Amparo.

En tal virtud, el jefe de Gobierno, en caso de ser desaforado, no puede ser condenado, pues no existe pena aplicable a la conducta de la que se le acusa; y, suponiendo sin conceder, que el juez decidiera aplicar cualquiera de las dos penas establecidas en el artículo 215, tendría que utilizar la analogía, lo que atentaría contra lo establecido en el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución federal que señala: **“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito [de] que se trata”**.

Por ello, con la aplicación en este caso del principio *nulla poena sine lege*, es decir, que no debe haber pena sin ley, el procedimiento para la declaración de procedencia sería ineficaz porque en el proceso penal no podría aplicarse pena alguna.

Por lo tanto, debe declararse improcedente la petición del Ministerio Público y, por tanto, el trámite del desafuero.

Ciertamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia por contradicción 19/97, sostiene que el artículo 206 de la Ley de Amparo, al establecer el delito de desobediencia al auto de suspensión debidamente notificado y hacer la remisión para efectos de sanción al de abuso de autoridad, previsto en el artículo 215 del Código Penal Federal, no es violatorio de la garantía de exacta

aplicación de la ley en materia penal, por cuanto a la imposición de una pena por analogía, porque a todo hecho relacionado en la ley como delito, debe preverse expresamente la pena que le corresponde en caso de su comisión. Tales principios son respetados en los preceptos mencionados, al describir, el primero de ellos, el tipo penal respectivo, y el segundo, en los párrafos penúltimo y último, la sanción que ha de aplicarse a quien realice la conducta tipificada. Así, la imposición por analogía de una pena, que implica también por analogía la aplicación de una norma que contiene una determinada sanción a un caso que no está expresamente castigado por ésta, que es lo que proscribire el párrafo tercero del artículo 14 constitucional, no se surte en las normas impugnadas.

El principio de legalidad se estableció en los siguientes términos: “Sólo las leyes pueden decretar las penas de los delitos, y esta autoridad debe residir únicamente en el legislador, que representa toda la sociedad unida por el contrato social”.¹

Es decir, el principio, tal como fue formulado originalmente por Beccaria, está referido a la legalidad de la pena. Sin embargo, la garantía de legalidad penal exige que para poder imponer la **pena**, tanto ésta como el hecho que la motiva se encuentren previstos en una ley, la cual debe ser exactamente aplicable al delito de que se trate.

La imposición y aplicación analógica constituyen una oposición flagrante al principio de *nulla poena sine lege* involucrado en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional. En efecto, **según tal postulado, no se debe aplicar ninguna pena que no esté expresamente decretada por una ley para un determinado delito.**²

¹ Cesare Beccaria, *De los delitos y de las penas*, Alianza Editorial, Madrid, 1968.

² Ignacio Burgoa Orihuela, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 51.

Por tanto, la tesis jurisprudencial de referencia contradice claramente al artículo 14 constitucional, tercer párrafo; y seguramente será modificada en poco tiempo.

Conducta tipificada como delito

Finalmente, en cuanto al fondo del asunto, no se realizó la conducta tipificada por el artículo 206 de la Ley de Amparo.

I. En efecto, en la resolución que concede la suspensión definitiva se estableció:

...lo procedente es conceder la suspensión definitiva para el **único efecto** de que las autoridades responsables paralicen los trabajos de apertura de vialidades **sólo** en la parte de las fracciones expropiadas que **servían** de acceso al predio denominado “El Encino” (...) así como para que se abstengan de bloquear y cancelar los accesos al predio de la quejosa (...).³

Es de hacerse notar que no se dice que el acceso tenga que ser con vehículo.

II. Además, cuando se dictó la suspensión definitiva, en la propia resolución que la concedió se precisó que la situación del predio era la siguiente:

a) Que ya se habían realizado trabajos de excavación y cortes en el cerro que tiene una altura de entre diez y veinte metros; y

b) Que en la parte de la construcción de la avenida Vasco de Quiroga **existía imposibilidad para acceder al predio**, debido a los cortes que se han hecho, los cuales son de aproximadamente 30 metros.

³ Página 18 de la resolución.

Lo anterior consta en el considerando tercero, al final de la página 13 y principio de la página 14, de la resolución de fecha 14 de marzo de 2001, dictada por el juez noveno de distrito en materia administrativa en el Distrito Federal, en la que se concedió la suspensión definitiva en el juicio de amparo 862/2000, promovido por Promotora Internacional Santa Fe, S.A. de C.V.

Desde que se concedió la suspensión definitiva, ya existía la dificultad de acceso, por lo tanto, esta situación deriva de actos consumados contra los que no procedía la suspensión.

III. Recordemos que la suspensión definitiva fue concedida “para el **único efecto** de que las autoridades responsables paralicen los trabajos de apertura de vialidades **sólo** en la parte de las fracciones expropiadas que **servían** de acceso al predio denominado ‘El Encino’ (...) así como para que se abstengan de bloquear y cancelar los accesos al predio de la quejosa”.

Ahora bien, con fecha 22 de agosto de 2001 el secretario de Gobierno, en ausencia del jefe de Gobierno del Distrito Federal, rindió informe relacionado con la denuncia de violación a la suspensión definitiva, formulada por la quejosa, manifestando que las obras se suspendieron exclusivamente en la parte de las fracciones expropiadas que servían de acceso al predio de la quejosa y que la autoridad responsable se abstuvo de bloquear y cancelar el predio de la quejosa, por lo que se ha acatado estrictamente la interlocutoria; y que, en consecuencia, no se dictó ningún acuerdo, orden, resolución u oficio, ni se ejecutó acto alguno que implique desacato a la suspensión definitiva concedida a la quejosa.

IV. La única forma de acreditar cómo se encontraba el predio antes de la suspensión y después de ésta, y, en consecuencia, si había acceso o no, era con una prueba pericial topográfica, la cual no fue ofrecida por ninguna de las partes. Por lo tanto, no hay forma de acreditar que el acceso al predio expropiado existía o no al concederse la suspensión definitiva, y, en consecuencia, si hubo un desacato a la misma.

V. Finalmente, es de llamar la atención que respecto de la resolución dictada el 23 de enero de 2002 por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que declaró infundado el recurso de queja 787/2001, quedando firme la resolución de que se había violado la suspensión definitiva, el presidente de dicho tribunal, licenciado Alberto Pérez Dayán, formuló voto particular, porque estimó que no había violación a la suspensión.

VI. Asimismo, es de recordar que el actuario adscrito al Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa, en la inspección judicial señala: "...me cercioré de la existencia de una vereda de aproximadamente cincuenta centímetros de ancho que presenta condiciones orográficas irregulares ya que en ella se encuentran piedras, lodos, ramas que pertenecen a la geografía. Haciendo constar que en forma personal pude constatar que a través de esa vereda pude acceder al interior del predio que constituye 'El Encino', atravesando por una puerta de malla ciclónica de la misma vereda que el ancho de la vereda".

Es decir, el actuario contradijo lo sostenido en la resolución, que considera inexactamente que se violó la suspensión, y contradijo también la justificación de la petición del Ministerio Público Federal para que se haga la declaración de procedencia.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Ministerio Público al momento de hacer su petición de declaración de procedencia debe cumplir con los requisitos necesarios para el ejercicio de la acción penal, es decir, acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, según lo señala el párrafo primero del artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales, lo que no ocurrió en este caso, como ha quedado demostrado.

En mérito a lo anterior, en este caso, debe declararse infundada la solicitud de declaración de procedencia.

Falta de legitimidad del gobierno

El gobierno de Vicente Fox ha ido perdiendo legitimidad, por el fracaso de su administración y por el incumplimiento de sus promesas de campaña. No ha logrado desarrollo económico, ni la creación de empleos necesaria para satisfacer las necesidades de la población; no ha alcanzado una distribución más equitativa de la riqueza; pasaron ya 15 minutos y no ha intentado siquiera resolver el problema de Chiapas.

La pérdida de legitimidad deriva también de los escándalos de corrupción por el financiamiento ilícito de su campaña a través de los Amigos de Fox; por el tráfico de influencias que ha producido la entrega de riquezas estratégicas de México a multinacionales; por la putrefacción en la Lotería Nacional, con Vamos México de Marta Sahagún y con otros parientes del presidente.

No tiene eficacia decisional; no tiene la capacidad de tomar y ejecutar con prontitud decisiones relevantes para resolver problemas sociales (recuérdese el aeropuerto de Texcoco).

Ha perdido aceleradamente el respeto de la población, por la falta de respeto a los valores de verdad, honestidad, libertad, democracia y justicia; por su actuación contraria a las leyes; por su afán de usar torcidamente herramientas del derecho, para fines políticos inaceptables. Todo por su obsesión imperial de heredarle el trono a su esposa en el año 2006, creyendo que México es una monarquía y no una república.

Esa actitud puede producir un grave problema de inestabilidad política y de ingobernabilidad.

Desvío de poder

La petición de desafuero de Andrés Manuel López Obrador, como parte de la ofensiva contra el jefe de Gobierno del Distrito Federal, es un caso paradigmático de desvío de poder.

La Procuraduría General de la República tiene la función de perseguir ante los tribunales a quienes cometan delitos federales, pero es usada por la Presidencia como instrumento para tratar de eliminarle un adversario a la esposa del presidente en el año 2006.

Es decir, el poder de la PGR es usado con fines y con motivos distintos de aquellos para los cuales le fue conferido.

Y la petición de desafuero que hizo la PGR no pretende que se pueda sancionar penalmente a un servidor público que fue electo como jefe de Gobierno del Distrito Federal, a pesar de que no cometió un delito federal, sino que pretende eliminar a quien pudiera ser un adversario de “la pareja presidencial” en la contienda de 2006, acusándolo falsamente.

Por ello, al pedir el desafuero se usa el poder de una manera que no corresponde a los fines para los cuales confiere la ley esas facultades.

Insisto, estamos ante un caso paradigmático de uso de una dependencia del Estado y de un procedimiento de desafuero que, en lugar de razones jurídicas, tiene causas y finalidades políticas.

Habrá que recordar cómo se manipuló la información y los procedimientos judiciales en el caso del “Paraje San Juan”, lo que ahora ha quedado claro. Este caso es igual.

*Valoración jurídica sobre la petición
de desafuero contra Andrés Manuel
López Obrador* fue impreso en julio
de 2004 en Offset Universal, S.A.,
bajo el cuidado de Josefina Fajar-
do Arias. Tiraje: 3 000 ejemplares.