

**Declaración** de procedencia  
y violación de la **suspensión**  
**definitiva**

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.

*Declaración de procedencia y violación  
de la suspensión definitiva*  
Horacio Duarte Olivares (coordinador)

México, marzo de 2005

Cuidado de la edición y corrección  
*Alberto Lara Castillo*

Diseño y formación  
*María de Lourdes Álvarez López*

Asistencia editorial  
*Susana Nolasco Arano*



Centro  
de Producción  
Editorial

El texto de este libro está disponible en formato PDF y puede obtenerse en:

«<http://prd.diputados.gob.mx/publicaciones.htm>».

Se autoriza plenamente (y se agradece) su reproducción, siempre y cuando se cite la fuente.

# Declaración de procedencia y violación de la suspensión definitiva

*Horacio Duarte Olivares*  
(Coordinador)



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

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD  
CÁMARA DE DIPUTADOS / CONGRESO DE LA UNIÓN  
LIX LEGISLATURA

MESA DIRECTIVA

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

# Índice

## **Declaración de procedencia y violación de la suspensión definitiva**

*Alejandra Mata Larre, Antonio Cabrera Solares,*

*Alejandro Morales Becerra,*

*Nuria Gabriela Hernández Abarca*

*y Arianda Berenice Velázquez Olivares*

7

Introducción

Responsabilidad penal de los servidores públicos 10

El Constituyente de 1917 y el Constituyente Permanente 15

El legislador ordinario 22

Análisis jurídico de la Sección Instructora 24

Etapas procesales de la declaración de procedencia 29

Etapas procesales de la declaración de procedencia (cuadro) 40

La violación a la suspensión del acto reclamado 41

## **Iniciativa con proyecto de decreto que reforma**

**la fracción II del artículo 38 de la Constitución**

**Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto**

**de los derechos de los ciudadanos mexicanos**

*Horacio Duarte Olivares*

55



# Declaración de procedencia y violación de la suspensión definitiva

Alejandra Mata Larre, Antonio Cabrera Solares,  
Alejandro Morales Becerra, Nuria Gabriela Hernández Abarca  
y Arianda Berenice Velázquez Olivares\*

## Introducción

**A** dos años de las elecciones para elegir al nuevo titular del Ejecutivo Federal, la sociedad mexicana se encuentra viviendo una adelantada sucesión presidencial, situación que se ha convertido en el punto de quiebre de las acciones políticas del gobierno y de los partidos políticos. El escenario político nos muestra que nadie está dispuesto a ceder en la lucha por alcanzar el poder en el año 2006; por el contrario, cada día existen señales que nos indican que aquellos quienes detentan el poder político harán uso de cuanto recurso tengan a la mano para vencer al adversario, dejando en el olvido a los ciudadanos, quienes son en última instancia los que decidirán el desenlace del juego democrático.

---

\* Asesores de la Coordinación Jurídica del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

La judicialización de la política es un signo inequívoco de esta situación; así, en los últimos meses hemos sido testigos de cómo por medio del Poder Judicial los actores políticos pretenden “solucionar” sus diferencias, desprestigiar y descalificar al oponente con fines eminentemente electorales. Aunado a ello se ha desbordado la actividad del Ministerio Público de la Federación, institución que se ha convertido en arma política del gobierno federal. En virtud de ello, desde el inicio de la presente administración, su actuación está bajo cuestionamiento, debido a su participación en asuntos relevantes para la vida democrática del país. Ejemplo de lo anterior es la solicitud de declaración de procedencia presentada ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del jefe del Gobierno del Distrito Federal.

Resulta innegable que el desafuero en contra del jefe del Gobierno del Distrito Federal se ha convertido en un asunto político, toda vez que el representante social (el Ministerio Público) con su actuación ha afectado al sistema de derechos y garantías establecidos en nuestra ley suprema, vulnerando los principios democráticos, sustentos legitimadores de la vida social y política.

En el caso del Poder Judicial de la Federación, éste ha actuado como fiel garante del respeto, interpretación y control de la Constitución. No obstante, en ocasiones ha sido la válvula de escape de los desequilibrios implícitos de la gobernabilidad en esta etapa de transición. En el asunto judicial que derivó en la solicitud de declaración de procedencia en contra del jefe del Gobierno del Distrito Federal, este poder jugó un papel muy importante, puesto que la falta de conocimiento de la ley llevó a que el Ministerio Público presentara, injustificadamente, la solicitud ante la Cámara de Diputados.

La petición de desafuero del jefe de gobierno derivó de la expropiación, por la entonces jefa del Gobierno del Distrito Federal, Rosario Robles Berlanga, el 9 de noviembre de 2000, del predio denominado



El Encino, ubicado en el poniente del Distrito Federal, en la delegación Cuajimalpa, para dotar de vialidades al Hospital ABC.

Las personas afectadas por dicha expropiación acudieron ante el Poder Judicial de la Federación solicitando la protección de la justicia federal. En este caso un tribunal federal resolvió que el decreto expropiatorio era inconstitucional, ya que no se acreditó la utilidad pública, de tal forma que se resolvió dejarlo sin efecto y devolver el terreno a los propietarios.

En virtud del presunto incumplimiento de la resolución que ordena la suspensión de las obras emitida por el tribunal, el 17 de mayo de 2004 la Procuraduría General de la República decide solicitar a la Cámara de Diputados el desafuero del jefe de gobierno por el delito de desobediencia, señalado en el artículo 206 de la Ley de Amparo y sancionado por el 215 del Código Penal Federal, argumentando que realizaba dicha acción por mandato del Poder Judicial de la Federación.

Con la finalidad de establecer la naturaleza jurídica del juicio de declaración de procedencia y la suspensión del acto reclamado, el presente artículo espera proporcionar mayores elementos a los ciudadanos para comprender el fondo de la solicitud de la declaración de procedencia en contra del jefe del Gobierno del Distrito Federal. Consideramos que, sin duda, el debate, el diálogo, el consenso, las elecciones libres y transparentes, son la vía que la sociedad mexicana tiene para construir una nación más justa y democrática. Así mismo, estamos ciertos de que el Poder Judicial y el Ministerio Público de la Federación deben actuar en todo momento con respeto irrestricto a la ley, marcar los límites jurídicos a los que está sujeta la actuación de las autoridades públicas del país, pero su legitimidad depende de su capacidad para actuar de manera apolítica y ejercer sus facultades con estricto apego a derecho.

## Responsabilidad penal de los servidores públicos

En los países con regímenes democráticos, sus constituciones establecen un capítulo en el que se define las responsabilidades de los servidores públicos y los medios para sancionar las conductas que contravengan la ley suprema y la normatividad derivada de ella. Nuestro país no es la excepción, ya que el código político de 1917 en su título cuarto, denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”, prevé cuatro tipos de responsabilidad: la política, la penal, la civil y la administrativa, facultando para desarrollar las dos primeras al Congreso de la Unión, órgano de naturaleza política por excelencia.

Al respecto cabe preguntarse: ¿A qué servidores públicos podemos atribuirles los cuatro tipos de responsabilidades? La propia ley fundamental señala en el artículo 108 lo siguiente:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El presidente de la república, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales,

serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

...

En relación con la responsabilidad penal, nuestro sistema constitucional ha establecido para ciertos servidores públicos una inmunidad procesal, mejor conocida como *fuero*, con la finalidad de salvaguardarlos de acusaciones sin fundamento y mantener el equilibrio entre los poderes del Estado. Este tipo de inmunidad es un impedimento legal que tiene el fin de que los servidores públicos que gozan de ella no sean sometidos a la potestad jurisdiccional, lo cual no es impedimento para que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente, a fin de determinar si la conducta que se les imputa es constitutiva o no de algún delito, lo cual se traduce en que no pueden ser perseguidos por las autoridades federales si previamente no existe una *declaración para proceder* penalmente, emitida por la Cámara de Diputados.

A esta facultad de la Cámara de Diputados se le conoce como *declaración de procedencia*, término que anteriormente era denominado *fuero constitucional*, cuyo sentido original es constituir una garantía en favor de personas que desempeñan determinados empleos o se ocupan en determinadas actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se halla sometido a jueces especiales.

El fuero constitucional era el derecho que tenían los llamados “altos funcionarios de la Federación”, para que, antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal. Este procedimiento que se seguía ante la Cámara de Diputados para que ésta autorizara el mencionado proceso penal ordinario se llamaba *desafuero*; sin embargo, en las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 1982, se le cambió el nombre por *declaración de procedencia*, con lo que se

pretendió eliminar del vocabulario político el término de *fuero constitucional*.<sup>1</sup>

Para la Suprema Corte de Justicia, la declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente al juicio político; constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercer la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso, que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente el sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución federal, con atingencia, prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir el fuero de determinado servidor público no impide que, cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal.<sup>2</sup>

El artículo 111 constitucional, por su parte, establece la responsabilidad de tipo penal, señalando que la declaración de procedencia es un proceso competencia de la Cámara de Diputados, cuyo objeto es poner a un servidor público a disposición de una autoridad judicial, a fin de que lo juzgue exclusivamente por el delito o por los delitos cometidos durante su encargo y que han sido objeto de solicitud; este artículo distingue tres categorías de servidores públicos que gozan de fuero, los cuales reciben un tratamiento distinto.

En primer lugar se encuentra 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, los jefes de departamento administrativo, los diputados de la

---

<sup>1</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>2</sup> En esencia es lo que plantea la tesis P./J. 38/96.

Asamblea del Distrito Federal, **el jefe del Gobierno del Distrito Federal**, el procurador general de la república y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del IFE, quienes son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo.

La segunda categoría la compone el presidente de la república, quien podrá ser acusado durante el tiempo de su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común, ante la Cámara de Senadores, la cual resolverá con base en la legislación penal aplicable.

La última categoría se encuentra integrada por los gobernadores de los estados, diputados a las legislaturas locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales; en este caso, la declaración de procedencia será para efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda y, en su caso, pongan al inculpado a disposición del Ministerio Público o del órgano jurisdiccional respectivo. El inculpado podrá serlo por violaciones a la Constitución y leyes federales, destacándose que el fuero federal del que goza en virtud de la Constitución federal vale en todo el país, frente a todas las autoridades federales, por delitos federales, en tanto que el fuero local que deriva de su Constitución local sólo es válido por los delitos comunes y dentro del estado donde rige la Constitución que lo otorga.

La declaración de procedencia 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 objeto de que las acusaciones temerarias o sin fundamento no procedan contra el servidor durante el periodo de su encargo y pueda desempeñarse libremente en el ejercicio de su función sin presiones por acusaciones falsarias.

Cabe señalar que la norma suprema 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.

Esta declaración de procedencia sólo es necesaria tratándose de imputaciones de responsabilidad penal, la cual no se prueba con la aceptación de declarar la procedencia por parte de la Cámara de Diputados, sino que esta acción constituye tan sólo la verificación de que los hechos imputados presumiblemente inculpan al servidor público y de que las etapas de la procuración de justicia han sido debidamente conducidas sin privar al servidor de sus garantías.

Con relación a lo anterior, a continuación señalamos algunas características de la inmunidad procesal o fuero:

a) El fuero tiene un doble aspecto de inviolabilidad, es decir, como garantía constitucional que protege a los legisladores federales para emitir cualquier tipo de opinión y como inmunidad concebida como garantía temporal, de conformidad con la duración del cargo, para no estar sujeto a la potestad jurisdiccional, en tanto no lo decida el órgano legislativo.<sup>3</sup>

b) La inmunidad procesal es irrenunciable debido a que solamente a través de un acto de soberanía que realice la Cámara de Diputados se puede privar de esa prerrogativa, la cual no constituye un derecho subjetivo del que pueda disponer libremente quien la disfruta.

c) Es temporal, ya que no se suspende por licencia, por lo que, con la misma, no se pierde el carácter de representante popular.

d) Es una prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones democráticas que salvaguarda la norma constitucional, para

---

<sup>3</sup> Cfr. artículos 61 y 111 constitucionales.

el equilibrio, independencia y autonomía de los poderes constituidos y la división de funciones.

e) El procedimiento de declaración de procedencia, persigue remover el fuero del que un servidor se encuentre investido y separarlo de su cargo, para ponerlo a disposición de las autoridades competentes y así poderlo juzgar.

De lo anterior, podemos señalar que, en un régimen democrático de derecho, las conductas de los hombres y mujeres que desempeñan alguna función dentro de los órganos de gobierno, deben tener como directrices el respeto irrestricto al principio de legalidad y el espíritu de servicio en beneficio de la comunidad, piedras angulares sobre las que descansa la democracia.

### El Constituyente de 1917 y el Constituyente Permanente

El Constituyente de 1917, al abordar el artículo 109, que se refería a la declaración de procedencia, en voz de Lizardi<sup>4</sup> expresaba que el objeto era que ninguno de los miembros de los otros poderes quedara a merced de una minoría parlamentaria o intriga política. En su opinión, era evidente que, cuando alguien cometiera un delito, se requeriría de una mayoría calificada.

A efecto de decidir si un representante popular fuera responsable o no de los delitos que se le pudiera imputar y para evitar que cayera en las redes de la intriga o maquinaciones que sus enemigos políticos pudieran tenderle, era necesaria una votación calificada; así lo sostenía Rivera Cabrera.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Cfr. *Diario de los Debates* del Congreso Constituyente, 21 de enero de 1917.

<sup>5</sup> *Idem*.

El artículo 111 constitucional ha tenido siete modificaciones, pero es en la reforma de 1982<sup>6</sup> cuando se incorpora de manera clara que para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, 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 inculcado.

El artículo 109 constitucional del texto original de 1917<sup>7</sup> fue realmente el que incluyó la responsabilidad penal de los servidores públicos; el artículo 111,<sup>8</sup> por su parte, sólo se refería a los delitos oficiales de que conocería el Senado erigido en Gran Jurado.

El 20 de agosto de 1928 se da la primera reforma al artículo 111 constitucional y en la exposición de motivos de la iniciativa constitucional del Ejecutivo Federal se expresaba entre otros aspectos que:

...el cambio de las leyes no corregirá los vicios de que adolece la administración de la justicia, y la principal dificultad seguirá siendo la selección de hombres honrados que habrán de encargarse de ella.

...todas las dudas convergen a la posibilidad de encontrar hombres honrados.

Transcribimos algunos de los argumentos del presidente:

Al hacer la selección de los hombres, para puestos públicos, las instituciones no deben confiar en una honradez invulnerable, ni descartar totalmente esa virtud. En lo que deben enteramente confiar es en las organizaciones que fundan, las cuales deben ser de tal naturaleza que,

<sup>6</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1982.

<sup>7</sup> *Cfr.* artículo 109 del texto original de la Constitución de 1917.

<sup>8</sup> *Cfr.* artículo 111 de texto original de la Constitución de 1917.



aun a pesar de ellos mismos, los hombres escogidos para los puestos públicos tienen que conducirse con honradez.

*...dejan frecuentemente de practicar estas virtudes cuando llegan a un puesto público, por todos los halagos y oportunidades que los puestos públicos de significación traen consigo, y si estos funcionarios se ven asegurados por una impunidad previa, más fácilmente quebrantan los fueros de la moral.*

En cambio, cuando un funcionario público sabe que puede ser despedido de su empleo si no lo sirve con honestidad y eficiencia y que puede sufrir el castigo correspondiente, constituye una garantía mayor que el mismo funcionario que sabe de antemano que ni aun la voz pública de sus malos manejos puede determinar su separación del puesto que desempeña.

...una ley de responsabilidades que descansa no en pruebas materiales sino en jurados de conciencia; si no se aplican las sanciones del Código Penal contra los que acuden al cohecho para obtener en su favor las resoluciones judiciales y si al mismo tiempo no se organiza el cuerpo de abogados postulantes de manera que sus miembros queden sometidos a un código de ética profesional, ya que el ejercicio de la profesión de abogado es propiamente una rama de la administración de justicia.<sup>9</sup>

Las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Segunda de Justicia expresaban sus razones para aprobar la iniciativa constitucional:

*...que es labor ardua y dilatada desentrañar con toda precisión, del complejo de causas de carácter histórico, sociológico, étnico, económico,*

<sup>9</sup> Cfr. *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, 25 de abril de 1928. Las cursivas son nuestras.

jurídico, legal, etcétera, que han producido el estado actual, ya endémico, de una administración de justicia ineficaz e inmoral, los factores determinantes; pero sí se atreven a afirmar que los principales motivos de corrupción son los siguientes: pésimo origen de los funcionarios judiciales, por nombramiento exclusivo del Congreso de la Unión; inmoralidad de los litigantes; impunidad de los jueces venales; impunidad de los litigantes fraudulentos y cohechadores; la “consigna”, que practicó amplia y descaradamente la dictadura porfiriana; la influencia política que practican actualmente algunos miembros del Poder Legislativo; el espíritu egoísta de lucro y la falta de conciencia de sus deberes profesionales del gremio burgués de abogados metropolitanos agrupados en peligrosos bufetes.<sup>10</sup>

La reforma constitucional consideraba específicamente a los integrantes del Poder Judicial de la Federación.<sup>11</sup>

Con la segunda reforma,<sup>12</sup> de 1944,<sup>13</sup> al numeral en comento, sería el Senado de la República quien conocería de los delitos oficiales y se erigiría en Gran Jurado; pero no podría abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación por parte de la Cámara de Diputados.

La tercera<sup>14</sup> se da en el año de 1974, planteándose en la misma que el Congreso de la Unión expediría, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y servidores públicos.

La actual redacción contenida en el primer párrafo del artículo 111 de la ley fundamental, que plantea que para proceder penalmente

<sup>10</sup> Cfr. *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, 18 de mayo de 1928.

<sup>11</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 1928.

<sup>12</sup> Sin discusión, la colegisladora aprobó la reforma constitucional y hubo tres votos en contra; llama la atención que una legislatura aprobó la reforma constitucional, pero otra, con el dictamen de la anterior, la remitió a las legislaturas locales, con lo que se generó una polémica en la declaratoria de aprobación. Cfr. *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, 22 de diciembre de 1943.

<sup>13</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, 21 de septiembre de 1944.

<sup>14</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, 8 de octubre de 1974.

contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros si ha o no lugar a proceder en contra del inculpado, se estableció en la cuarta<sup>15</sup> reforma del numeral en comento.

La exposición de motivos fue clara en cuanto al objeto de la misma:

El pueblo mexicano tiene una profunda convicción moral y un vivo sentimiento de los valores que aseguran la convivencia social, en forma ordenada y armónica, por lo que las grandes mayorías nacionales han hecho patente su exigencia de combatir toda forma de corrupción que se presente en la vida social.

La plena responsabilidad de los servidores públicos tiene un señalado lugar en la renovación moral de la sociedad, puesto que el quebrantamiento de la confianza que el pueblo deposita en ellos, atenta fundamentalmente contra la función de servicio que los servidores públicos libremente asumen. La precisión de los procedimientos idóneos para exigir cada una de las responsabilidades en que puedan incurrir los servidores públicos, es condición necesaria para la efectividad de las sanciones que les correspondan.

El propio Ejecutivo Federal, por primera vez en la historia constitucional mexicana, señala con precisión los tres ámbitos de la posible responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos: la responsabilidad política, cuando incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, que se aplica mediante el juicio político; *la responsabilidad penal ordinaria, para cuya aplicación se adquiere el juicio de procedencia o desafuero*; y la responsabilidad administrativa por los actos u omisiones que afecten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia

---

<sup>15</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1982.

que deben observar en el desempeño de sus funciones, que se exige en los términos de la Ley de Responsabilidad correspondiente.

La propia iniciativa contiene las reglas básicas para los tres tipos de procedimientos, congruentes con los diversos principios a que están sujetas cada una de las responsabilidades mencionadas. La iniciativa colma algunas lagunas referentes a conductas inmorales de los servidores públicos que la realidad de la vida social ha venido presentando y que no se contemplan en el texto constitucional vigente.<sup>16</sup>

Cabe destacar que, a pesar de ser una reforma trascendental, en los debates se concretaron a señalar el contenido de los artículos 108, 110 y 111 constitucional:

Se precisa la diferencia entre responsabilidad política, responsabilidad penal y responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, que responde a una necesidad de exigencia de responsabilidades, la que es un clamor del pueblo mexicano ante el aumento de la corrupción, la que creció y casi se generalizó, especialmente en los últimos sexenios...

También se señala en la reforma el desafuero para aquellos servidores públicos que incurran en responsabilidad penal ordinaria.

En congruencia con el Ejecutivo Federal, y para mejorar la iniciativa, se introdujeron cambios en su texto, destacando entre otros las disposiciones de que las declaraciones de procedencia para actuar penalmente por delitos federales, contra los gobernadores, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de Justicia en las entidades, solamente tendrán el efecto de que se comunique a las legislaturas de los estados para que las mismas procedan como corresponde en ejercicio de su soberanía. Esta determinación refleja incuestionablemente una

---

<sup>16</sup> Cfr. *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores, 14 de diciembre de 1982. Las cursivas son nuestras.

vez más el recio sentido federalista que para garantía de la república anima a los integrantes del Constituyente Permanente.

El artículo 108 efectivamente como lo dice el dictamen sustituye el concepto de “funcionario público”, por un concepto más amplio que es el de “servidor público”. En el servidor público en este concepto genérico que nos da el 108 al que se le han de aplicar los tres distintos ámbitos de responsabilidades...

Así el artículo 110, cuando habla y enumera a los servidores públicos que están sujetos a juicio político, hace una enumeración distinta a la global que contiene el 108. Cuando el artículo 111 alude a quienes son los servidores públicos que están sujetos a juicios de procedencia, o sea, quienes son los servidores públicos que están investidos de fuero, hace una enumeración distinta a la que se hizo en el artículo 110.

La estructura mínima del título cuarto, que es una estructura técnicamente correcta que contribuye a esclarecer los sujetos de la responsabilidad y el procedimiento para hacerla efectiva, así como la causa de la responsabilidad; repito, el artículo 109 lo que hace es precisar estos tres distintos ámbitos del concepto genérico que da el 108 de servidor público, el 109 nos distingue que son tres los ámbitos de responsabilidad y luego los artículos 110 y siguientes aluden a quienes son los sujetos de cada una de estas áreas de responsabilidad y por qué motivos. Si se entiende esto así, se comprende el por qué esta iniciativa tiene una enorme trascendencia para el mejor desarrollo de la vida nacional, asegura que el servidor público será plenamente responsable de sus actos, precisa los diversos niveles de responsabilidad, las causas que provocan esta responsabilidad, cada una de ellas, y los procedimientos para hacerla efectiva.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Cfr. *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores, 18 de diciembre de 1982.

En la quinta reforma,<sup>18</sup> se reitera lo señalado en la anterior modificación constitucional, por lo que se uniforma la terminología<sup>19</sup> de los artículos 89, fracción II, 110 y 111 constitucionales con la empleada por la base tercera del artículo 73 del código fundamental de 1917.

El sexto<sup>20</sup> cambio del artículo 111 constitucional estuvo referido al fortalecimiento del Poder Judicial, entre otros aspectos.<sup>21</sup>

La última reforma<sup>22</sup> incluye al jefe del Gobierno del Distrito Federal, entre otros servidores públicos.

Las reformas al artículo 111 constitucional poco aportan para dilucidar la responsabilidad penal de los servidores públicos y específicamente la de los legisladores federales y, por ende, la conceptualización del juicio de procedencia, remitiendo el procedimiento del mismo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### El legislador ordinario

Con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de 1982, se estableció en el título segundo del ordenamiento en comento los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia.

La exposición de motivos planteó que:

<sup>18</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, 10 de agosto de 1987.

<sup>19</sup> Se sustituye la expresión jefe del Departamento del Distrito Federal contenida en los artículos señalados por la de titular del órgano u órganos que ejerzan el Gobierno del Distrito Federal.

<sup>20</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994.

<sup>21</sup> Con la reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994 se hace referencia al "titular del órgano de gobierno del Distrito Federal".

<sup>22</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996.

...en cuanto a la declaración de procedencia, se regulaba el procedimiento, en el cual se establece el desarrollo de la investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito por los servidores públicos, para los cuales la Constitución determina el requisito de desafuero para poder proceder penalmente en su contra con arreglo a la legislación penal.

En la misma se agrega que:

...conserva el carácter unicameral del procedimiento de referencia, a fin de que sea expedito y toda vez que no tiene naturaleza jurisdiccional. No resuelve el fondo de la cuestión planteada, sino que, sin prejuzgar, remueve un obstáculo; se trata de un requisito de procedibilidad.

En caso de que las autoridades comunes lo absuelvan podrá el servidor público reasumir sus funciones.

Destaca que:

...en tanto el servidor no haya sido despojado del fuero, no correrá la prescripción, para que así pueda hacerse justicia como si fuere un infractor cualquiera. Lo que se busca es que el fuero temporal para preservar políticamente el buen despacho de los intereses públicos fundamentales no se convierta en inmunidad por los delitos que pueden cometer los servidores públicos encargados de ella y, en consecuencia, en burla de la ley.

El procedimiento se ajusta también a los principios procesales de expeditéz, audiencia e imparcialidad ya invocados, que orientan tanto los procesos como a los procedimientos de naturaleza no jurisdiccional, y que aseguran que decisiones tan graves como el llamado desafuero se tomen con equidad y reflexión.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Es aprobada el 30 de diciembre de 1982.

Esos fueron los razonamientos contenidos en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, el procedimiento para la declaración de procedencia se encuentra establecido en los artículos 25 al 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### Análisis jurídico de la Sección Instructora

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política<sup>24</sup> ejercía las funciones de gobierno de la Cámara de Diputados, atendiendo a los acuerdos parlamentarios de 1997<sup>25</sup> y 1998.<sup>26</sup>

Asimismo, a la Comisión, en ejercicio de las funciones de la Gran Comisión,<sup>27</sup> le correspondía proponer a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la integración de una comisión y una sección instructora para sustanciar los procedimientos consignados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,<sup>28</sup> en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

De aprobarse la propuesta, la Cámara de Diputados habría de conformar, de entre los integrantes de la Comisión Jurisdiccional,<sup>29</sup> la Sección Instructora, con cuatro miembros, la cual estaría encargada de

<sup>24</sup> Cfr. artículos 37 y 38 de la LOCGEUM.

<sup>25</sup> Cfr. Acuerdo Parlamentario del 4 de septiembre de 1997.

<sup>26</sup> Cfr. Acuerdo Parlamentario del 4 de septiembre de 1997 y el Acuerdo Parlamentario relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora de la honorable Cámara de Diputados aprobado el 30 de abril de 1998 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1998.

<sup>27</sup> La Gran Comisión desapareció en la LVII Legislatura.

<sup>28</sup> Cfr. artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

<sup>29</sup> Cfr. artículo 40, numeral 5, de la LOCGEUM.



las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del título IV del código político de 1917 en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

A su vez, a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política le correspondía hacer la designación de las vacantes que ocurrieren en la Sección Instructora de entre los miembros de la Comisión Jurisdiccional de la Cámara de Diputados.

No obstante lo anterior, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política desapareció, por lo que la competencia que se le asignaba a la misma, se transfiere a la Junta de Coordinación Política<sup>30</sup> de la Cámara de Diputados; el artículo 34, numeral 1, inciso c, de la Ley Orgánica del Congreso establece las atribuciones de la misma.

El artículo 34, numeral 1, inciso c, del ordenamiento citado establece:

1. A la Junta le corresponden las atribuciones siguientes:

a) a b) ...

c) Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas...

d) a h) ...

A mayor abundamiento, el artículo 43 señala:

1. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas; *para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación.*

<sup>30</sup> Cfr. artículos 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la LOCGEUM.

2. Para la integración de las comisiones, la *Junta de Coordinación Política* tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones.

3. Al proponer la integración de las comisiones, la Junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.

4. En caso de que la dimensión de algún grupo parlamentario no permita la participación de sus integrantes como miembros de la totalidad de las comisiones, se dará preferencia a su inclusión en las que solicite el coordinador del grupo correspondiente.

5. Si un diputado se separa del grupo parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones, el coordinador del propio grupo podrá solicitar su sustitución.

6. Los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara no formarán parte de las comisiones.<sup>31</sup>

En suma, de los artículos antes señalados se desprende que le corresponde a la Junta de Coordinación Política, entre otros aspectos, proponer al Pleno la integración de las comisiones y de quienes deban presidirlas.

En el caso de la Comisión Jurisdiccional de la Cámara de Diputados, el artículo 40, numeral 5, señala que:

---

<sup>31</sup> Las cursivas son nuestras.

...se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del título cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

De entre los miembros de la Comisión Jurisdiccional, se escogerán a los que hayan de formar la Sección Instructora.

Es claro, al hacer una interpretación literal, que son los integrantes de la Comisión Jurisdiccional de la Cámara de Diputados los que nombran a los integrantes de la Sección Instructora.

Pese a lo anterior, el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos dice que:

Al proponer la Gran Comisión de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, la constitución de comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente ley y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada cámara se designarán, de cada una de las comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

Las vacantes que ocurran en la sección correspondiente de cada cámara, serán cubiertas por designación que haga la Gran Comisión, de entre los miembros de las comisiones respectivas.

Como lo apuntamos arriba, al desaparecer la Gran Comisión se transfiere sus atribuciones a la Junta de Coordinación Política, por lo que esta última propone a la Cámara de Diputados la integración de la Comisión Jurisdiccional; designando, de ésta última, cuatro

integrantes que formen la Sección Instructora, y las vacantes que ocurran en la misma, serán cubiertas por designación de la Junta de Coordinación Política.

Tanto el texto de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 40, numeral 5, como el del 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son confusos y contradictorios.

En el primer ordenamiento jurídico se establece en el artículo 34, numeral 1, inciso c, que a la Junta le corresponde proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas y, en el artículo 40, que, de entre los miembros de la Comisión Jurisdiccional, ésta designará a los integrantes de la Sección Instructora, sin señalar el número.

En tanto que en el segundo ordenamiento, si bien es cierto que la Junta propone la integración de comisiones ante la Cámara de Diputados, incluida la Comisión Jurisdiccional, también designa a los cuatro integrantes de la Sección Instructora, así como a quienes han de cubrir las vacantes que ocurran en la misma.

Las interrogantes que se presentan al respecto son: ¿A quién corresponde proponer o designar a los integrantes de la Sección Instructora? ¿A la Junta de Coordinación Política o a los miembros de la Comisión Jurisdiccional? ¿Por qué cuatro miembros y no un número no?

Las preguntas planteadas nos llevan a un mismo tema: la Sección Instructora, y por ende, ante un conflicto normativo, ¿cuál de los dos ordenamientos jurídicos debe ser aplicable ante una contradicción de las mismas?

Además, debe elegirse una de las normas en conflicto, tomando en cuenta que las consecuencias jurídicas de cada una de ellas son diversas.

En otras palabras, si atendemos a una norma, el nombramiento de los integrantes de la Sección Instructora es competencia de la

Comisión Jurisdiccional y, si tenemos en cuenta la otra, es competencia de la Junta de Coordinación Política.

De lo anterior, se infiere que la propuesta o designación de los integrantes de la Sección Instructora no estuvo exenta de interpretaciones en cuanto a los dos ordenamientos de referencia.

### **Etapas procesales de la declaración de procedencia**

El marco normativo de la responsabilidad política lo compone fundamentalmente la propia Constitución en su título IV, denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”,<sup>32</sup> la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,<sup>33</sup> por lo que hace a las atribuciones, etapas procesales y términos de los procedimientos; la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que toca a las discusiones y votaciones de la Sección Instructora y del Pleno de la Cámara de Diputados; y los códigos sustantivo y adjetivo en materia penal federal, en cuanto a las pruebas y al procedimiento no previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El procedimiento de declaración de procedencia se encuentra previsto en la fracción II y el último párrafo del artículo 109, así como el artículo 111 de la Constitución general de la república, los cuales señalan en su orden básicamente que:

<sup>32</sup> Creado mediante la reforma del 28 de diciembre de 1982.

<sup>33</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1982.

- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación.<sup>34</sup>
- Cualquier ciudadano podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados respecto de las conductas a las que se refiere el mismo artículo 109, que incluye los delitos.<sup>35</sup>
- Para proceder penalmente contra los servidores públicos que se mencionan en el artículo 111 constitucional, por la comisión de delitos durante su encargo, la Cámara de Diputados declarará, por mayoría de sus miembros presentes, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

El artículo 111 del código político de 1917 señala que la declaración de procedencia es un proceso competencia de la Cámara de Diputados, cuyo objeto es poner a un servidor público a disposición de un juez del Poder Judicial, para que decida sobre la culpabilidad o no del servidor, exclusivamente por el delito o por los delitos cometidos durante su encargo y que han sido objeto de solicitud. En este sentido es importante destacar que la declaración de procedencia no prejuzga sobre la culpabilidad del servidor público, sólo se limita a hacer una exposición que establezca la probable existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado.

La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de declaración de procedencia actuando como órgano instructor y jurado de procedencia. Al respecto, para realizar dicho procedimiento es necesario instalar la Sección Instructora, lo cual ha quedado señalado anteriormente.

Con base en lo dispuesto por el último párrafo del artículo 109, así como lo dispuesto por el 111 constitucional y los artículos 9;12, incisos *a* y *b*; 25; 31; 32 de la Ley Federal de Responsabilidades de los

---

<sup>34</sup> Fracción II del artículo 109 de la Constitución.

<sup>35</sup> *Cfr.* último párrafo del artículo 109 de la Constitución.

Servidores Públicos, el juicio de declaración de procedencia se inicia cuando se presente denuncia o querrela por particulares, o requerimiento del Ministerio Público, cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, ante la Cámara de Diputados, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 de la ley suprema; de acuerdo con el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debe actuarse, *en lo pertinente*, conforme al procedimiento del juicio político.

En este caso y atendiendo los requisitos procedimentales que la LFRSP establece para el juicio de declaración de procedencia, el escrito de denuncia deberá estar apoyado en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. La denuncia de la declaración de procedencia debe presentarse ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes; una vez ratificada, la Secretaría General la turnará a la Sección Instructora para su tramitación, enviándose por riguroso turno las denuncias, querrelas, requerimientos del Ministerio Público o acusaciones que se le presenten, lo cual es señalado en el artículo 12, incisos *a* y *b*, del ordenamiento en comento. De lo anterior, es claro y no deja lugar a dudas de que del trámite de declaración de procedencia, adoptando las formas procesales del juicio político, en lo pertinente, se desprende que el requerimiento del Ministerio Público se presente y sea ratificado por la Secretaría General de la Cámara de Diputados, como única instancia facultada para recibir este tipo de documentos.

En el caso de la solicitud de declaración de procedencia contra el jefe del Gobierno del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República manifestó que el Ministerio Público de la Federación solicitó a la Cámara de Diputados, por medio de la Comisión Permanente, se

iniciara un juicio de procedencia para poder juzgar al jefe del Gobierno del Distrito Federal por violación a una suspensión definitiva otorgada a Inmobiliaria Internacional Santa Fe, propietaria del predio El Encino.

No dejamos de señalar que dicha representación social equivocó el trámite, toda vez que el artículo 78 del código político de 1917 estipula que:

Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros, de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones...

...

I a VIII ...

En cuanto a sus facultades, la Comisión Permanente **carece de facultades para legislar**; en general sus atribuciones son de carácter administrativo, relativas a nombramientos y licencias; su intervención en el proceso legislativo se limita a la recepción de las iniciativas de ley o decreto y turnarlas a la cámara y comisión que corresponda.

Sobre el punto de la recepción y el turno que deban recaer a los asuntos que reciba la misma, la fracción III del artículo 78 constitucional establece:

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión *las iniciativas de ley y proposiciones* dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

El numeral 1 del artículo 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:



*I. Los asuntos cuya resolución correspondan al Congreso o a una de las cámaras y que durante el receso se presenten a la Comisión Permanente, se turnarán a las comisiones relativas de la Cámara que correspondan.*

En este mismo tenor se encuentra redactado el primer párrafo del artículo 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

A su vez, el último párrafo del artículo 109 de la ley suprema es contundente, toda vez que:

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Es decir, conductas constitutivas de responsabilidades penal, políticas y administrativas.

En suma, como se advierte de la lectura de los artículos constitucionales, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión no era competente para conocer de una solicitud de declaración de procedencia, aunque la Procuraduría General de la República, posteriormente, la presentó ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados.<sup>36</sup>

Después de ratificada la solicitud, la Secretaría General turna el expediente formado a la Sección Instructora, y ésta lo recibe y cuenta con un plazo de sesenta días hábiles para practicar todas las

---

<sup>36</sup> *Cfr.* artículos 12 y 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita; este término comenzará a correr a partir del día siguiente en que le hayan turnado la solicitud de procedencia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo.

En este tenor, si a juicio de la Sección Instructora la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen; en caso de la presentación de pruebas supervinientes, podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas.

En el caso de que la Sección Instructora determine que es de admitirse la solicitud de declaración de procedencia, dentro de los tres días naturales siguientes al que se haya radicado la denuncia, ésta notificará al denunciado, informándole:

a) La materia de la denuncia

b) Sobre su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación. En caso de que el inculcado se abstuviera de comparecer o de informar por escrito se entenderá que contesta en sentido negativo.

El periodo de instrucción o de averiguación se inicia una vez transcurrido el plazo de siete días naturales que tiene el denunciado para comparecer o informar sobre la materia de la denuncia; concluido este término, la Sección Instructora abrirá un periodo de pruebas de 30 días naturales, dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia sección estime necesarias. La Sección Instructora podrá ampliar este plazo en la medida que resulte estrictamente necesario, por las siguientes causas:

a) Si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o

b) Sea preciso allegarse otras pruebas.

Es de destacarse que, en la etapa procesal de ofrecimiento y desahogo de pruebas, la Sección Instructora tiene la facultad de calificar la pertinencia de las mismas, desechando las que a su juicio sean improcedentes. Al respecto, el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP) por lo que hace a la valoración de las pruebas. Sobre este punto tenemos que el artículo 206 del CFPP establece que: “Se admitirá como prueba (...) todo aquello que se ofrezca como tal, siempre que pueda ser conducente, y no vaya contra el derecho...”. Por lo que hace a los medios de prueba que pueden ser admitidos, se cuenta con los siguientes: confesión (artículo 207 del CFPP), inspección (artículo 208 del CFPP), peritos (artículo 220 del CFPP), testigos (artículo 240 del CFPP), confrontación (artículo 258 del CFPP), careos (artículo 265 del CFPP) y documentales (artículo 269 del CFPP). Si la Sección tuviera que realizar una diligencia que requiera la presencia del inculcado, deberá citarlo para que comparezca o conteste por escrito a los requerimientos, apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo se entenderá que contesta en sentido negativo. En virtud de que no existe regla específica, en la práctica se ha dividido esta etapa en los siguientes periodos: cinco días para el ofrecimiento y veinticinco días para el desahogo; asimismo es de tomarse en cuenta que las diligencias que no requieran la presencia del inculcado y que deban realizarse fuera del lugar de residencia de la Cámara deben encomendarse a un juez de distrito, para que las realice.

En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Sección Instructora, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitar por sí o a instancia de los interesados:

a) Copias certificadas de constancias que estimen necesarias para el procedimiento,

b) Documentos o expedientes originales ya concluidos, teniendo la autoridad requerida la obligación de remitirlos.

En estos casos, la autoridad requerida tiene la obligación de expedir y proporcionar los documentos que le solicitan. La Sección puede apercibir a la autoridad respectiva y sancionarla con multa de 10 a 100 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en caso de no remitirlos dentro del plazo que le señale.

Una vez que concluya la etapa de instrucción o averiguación, la Sección Instructora pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un término de tres días naturales, y por otros tres días naturales a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular sus alegatos. Los alegatos de las partes se deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

Recibidos o no los alegatos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento, realizando las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo; en este caso podrá solicitar a la Cámara de Diputados que se amplíe el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción, plazo que no excederá de quince días.

En el caso de que se desprenda de las constancias la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de denuncia, que dio origen al procedimiento.

Si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de los siguientes puntos:

a) Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;

b) Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;

c) Que la sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la separación de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal.

Las conclusiones que emita la Sección Instructora deberán contenerse en un proyecto de dictamen, el cual, con base en el segundo párrafo del numeral 7 del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sólo pasará al Pleno si es votado por la mayoría de los integrantes respectivos, es decir, por tres integrantes de la misma. Con base en esta norma podemos concluir que las reglas para fincar responsabilidad penal a los servidores públicos aún se rigen por la conformación de fuerzas políticas representadas dentro de la Sección Instructora y no con base en los razonamientos jurídicos que se arrojen una vez agotadas todas las etapas procesales, llegando al absurdo de que en caso de empate ese dictamen puede quedarse *durmiendo el sueño de los justos* como ocurre frecuentemente en la toma de decisiones fundamentales para el desarrollo democrático de nuestro país.

La Sección Instructora, una vez que haya emitido sus conclusiones y éstas hayan sido aprobadas por la mayoría de sus integrantes, las entregará a los secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para que den cuenta al presidente de la misma. Dada cuenta del dictamen correspondiente, el presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en jurado de procedencia al día siguiente de la fecha en que se hubiese depositado el dictamen,<sup>37</sup> haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante

---

<sup>37</sup> La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no especifica si se trata de día hábil o natural.

o al Ministerio Público, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos.

El día designado, la Cámara de Diputados se erigirá en jurado de procedencia, previa declaración de su presidente. En esta sesión el Pleno de la Cámara conocerá el dictamen que la Sección le presente y se desahogará la audiencia conforme a los siguientes pasos:

a) La Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales, haciendo una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora.

b) Se concederá la palabra al denunciante, al querellante o al Ministerio Público y, en seguida, al inculcado o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

c) El denunciante podrá replicar, y, si lo hiciere, el inculcado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

d) Una vez concluidos los puntos anteriores se pedirá al denunciante y/o querellante, el Ministerio Público, el inculcado y su defensor, que se retiren del salón de plenos.

El Jurado de Procedencia procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora, para definir si procede o no el desafuero, de acuerdo con las reglas del debate parlamentario, observándose, en lo aplicable, las reglas que establecen la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General para la discusión y votación de las leyes, en cuyo caso la votación deberá ser nominal y la decisión se tomará por mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión.

Las resoluciones que adopte la Cámara de Diputados como Jurado de Procedencia son **inatacables** y pueden ser de dos tipos:

a) Declarar que ha lugar a proceder contra el inculcado; en este caso el servidor público quedará inmediatamente separado de su

empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

b) Declarar que no ha lugar al desafuero, en cuyo caso no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el mismo. En este caso la declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Si en el curso del procedimiento de un servidor público, se presentare nueva denuncia en su contra, se procederá respecto de ella conforme a la misma Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos hasta agotar la instrucción de los diversos procedimientos, procurando, de ser posible, la acumulación procesal. Si la acumulación fuese procedente, la Sección formulará en un solo documento sus conclusiones, que comprenderán el resultado de los diversos procedimientos.

No obstante todo lo anterior, de acuerdo con el texto vigente de la Constitución la Cámara de Diputados únicamente actúa para dar o negar el permiso, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de un servidor público; es decir, en estricto sentido no se trata de un proceso penal previo en el que deba determinarse la probable responsabilidad del acusado antes del proceso judicial en el que precisamente se determina eso. La norma constitucional no establece, ni exige nada, salvo una votación por mayoría absoluta de todos los diputados presentes en dicha sesión, debiendo entender por mayoría absoluta la mitad más uno, lo cual supone naturalmente la existencia de quórum para llevarla a cabo; en este sentido y con base en lo anterior, la Ley Federal de Responsabilidades posee imprecisión, precipitación y oscuridad, lo cual ha llevado a la impunidad a innumerables servidores públicos.

## Etapas procesales de la declaración de procedencia

Acción por seguir	Tiempo (días naturales)	Artículo de la LFRSP*
1. <i>Denuncia.</i> Presentación de la misma ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados.		12, inciso <i>a</i>
2. <i>Ratificación.</i> La denuncia se tendrá que ratificar ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación.	3	12, inciso <i>a</i>
3. <i>Notificación.</i> La Sección Instructora tendrá la obligación de informar al denunciado sobre la materia de la denuncia presentada en su contra, señalándole que tiene derecho a la garantía de defensa que la ley establece y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito su defensa.	3	13
4. <i>Comparecencia o informe escrito a cargo del denunciado.</i> En este documento el denunciado tendrá el derecho de verter todas las consideraciones jurídicas pertinentes.	7	13
5. <i>Periodo de pruebas.</i> En este periodo se llevará a cabo la recepción de pruebas por parte del denunciante, del servidor público y las que a juicio de la Sección sean necesarias. <b>(Nota: Este plazo probatorio se podrá ampliar a juicio de la Sección Instructora; así mismo dicha instancia tendrá la facultad de calificar y en su caso desechas las pruebas que se le planteen.)</b>	30	14
6. <i>Vista al denunciante.</i> Se pondrá el expediente a la vista del denunciante a fin de que tome los datos que requiera para formular alegatos.	3	15
7. <i>Vista al servidor público y sus defensores.</i> Se pondrá el expediente a la vista del servidor público y sus defensores a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos.	7	15
8. <i>Alegatos.</i> Deberán ser presentados por escrito.	6	15
9. <i>Conclusiones.</i> Una vez transcurrido el plazo para la presentación de los alegatos, hayan sido presentados o no, la Sección Instructora formulará sus conclusiones. <b>(La Sección Instructora cuenta con 60 días hábiles a partir de que se turnó el asunto en cuestión para rendir su dictamen, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo a criterio de la sección. Art. 25 de la LFRSP.)</b>		16

\* Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.



## La violación a la suspensión del acto reclamado

### *La suspensión del acto reclamado*

El juicio de amparo indirecto es una de las formas de establecer el control de regularidad de la Constitución, esto es, determinar si los actos de autoridad causan agravio al gobernado.

Es por ello que el fondo del juicio de amparo indirecto consiste en que el órgano de control resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado. En el primer caso, la protección federal se le negará al quejoso; en el segundo, en cambio, se le concederá.

Así, la principal cuestión por resolver en el juicio de garantías, por parte del quejoso, es que se declare la inconstitucionalidad del acto, y la de la autoridad responsable y el tercero perjudicado, si lo existe, que se declare su constitucionalidad.

Sin embargo, además de la controversia principal, en forma simultánea existe otra cuya relevancia es innegable: conceder o no la suspensión del acto reclamado.

En la suspensión del acto reclamado, el órgano de control constitucional no debe pronunciarse sobre la inconstitucionalidad del acto, sino si se cumplen o no los requisitos para decretarla.

Por esta razón, la litis en el incidente de suspensión será completamente ajena a la cuestión principal; no obstante, algunas opiniones establecen que para su otorgamiento se debe hacer un análisis sobre la aparente inconstitucionalidad del acto.

De los requisitos que debe analizar el juez de distrito para decretar la suspensión provisional están, entre otros, que con su otorgamiento no se siga perjuicio al interés social, no se contravengan disposiciones de orden público. Así, mientras el quejoso sostendrá que con la

suspensión no se provoca dicho perjuicio o contravención, la autoridad responsable y el tercero perjudicado, si lo existe, harán lo propio, pero en el sentido de que sí se originarán dichos fenómenos.

Ahora bien, para decretar la suspensión definitiva del acto reclamado, el juez de amparo dispone de un lapso para analizar y resolver; además contará con las afirmaciones, elementos y pruebas que aporten el quejoso, por un lado, y el responsable y el tercero perjudicado, por el otro.

Por lo tanto, la suspensión es una institución de seguridad en el juicio de amparo, que tiene por objeto evitar que se causen daños y perjuicios de difícil reparación a los agraviados, y así conservar la materia objeto del conflicto, impidiendo que el acto reclamado se consume irreparablemente; de esta manera, al concederse la protección constitucional puede restituirse las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

### *Clasificación de la suspensión*

En el juicio de amparo indirecto, la suspensión puede clasificarse de la siguiente forma: *de oficio* y la que se tramita *a petición de parte* agraviada.

La suspensión *de oficio* se decretará de plano en el momento en que el juez admita la demanda y se comunicará sin demora a la autoridad responsable para su cumplimiento inmediato. Esta medida se otorgará en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o algunos de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución federal.

2. Cuando se trate de algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.

3. Cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su sustracción del régimen jurídico ejidal.

En casos diversos a los anteriores, la suspensión procederá *a petición de parte*, siempre y cuando se cumpla los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo.

Para este caso, existen dos tipos de suspensión *a petición de parte*: la *provisional* y la *definitiva*.

La *suspensión provisional*, prevista en el artículo 130 de la Ley de Amparo, establece que:

En los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el juez de distrito, con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva...

De lo anterior, se infiere que el otorgamiento de la referida medida no es obligatorio para el juez de distrito, sino que es opcional, dado que el precepto utiliza la palabra *podrá* (salvo que el acto reclamado implique restricción de la libertad personal fuera de procedimiento judicial, pues en tal caso deberá ser concedida, según lo dispone el último párrafo del artículo en mención).

Su duración será temporalmente limitada, abarcará desde que es otorgada hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que decida sobre la suspensión definitiva.

Por lo que hace a la *suspensión definitiva*, es necesario que se cumplan también con los requisitos previstos por el artículo 124 de la Ley de Amparo; sin embargo, una de las diferencias básicas que tiene

con la suspensión provisional es que, mientras esta última se concede con la sola presentación de la demanda, sin decidir (por tanto, una controversia con pruebas y argumentaciones entre partes opuestas), la primera se otorga como resultado de un incidente, en el cual las partes contendientes aportarán pruebas y expresarán alegatos que el juez de amparo deberá analizar y valorar, siendo la interlocutoria suspensiva, en consecuencia, el resultado de dicho análisis y valoración.

En la interlocutoria (resolución) relativa a la suspensión definitiva, el juez de distrito dispondrá de una serie de circunstancias que le permitirán normar su criterio, a saber:

1. Tendrá un tiempo prudente para fallar, pues la interlocutoria relativa será consecuencia de la tramitación del incidente.

2. Cuenta con las argumentaciones vertidas por el quejoso en su demanda, en la parte relativa a la petición de la suspensión (aunque dicha medida también se puede solicitar en un escrito diverso y posterior a la demanda, según lo indica el artículo 141 de la Ley de Amparo).

3. Dispondrá de los informes previos, en los cuales las autoridades señaladas como responsables argumentarán en el sentido de la ausencia de los requisitos necesarios para la concesión de la medida.

4. Pero sobre todo contará con los elementos que alleguen las partes en la audiencia incidental, esto es, las pruebas y alegatos presentados por el quejoso en el sentido de la procedencia de la medida, por un lado; y los de la autoridad responsable y el tercero perjudicado orientados a su improcedencia, por el otro.

### *La denuncia de violación a la suspensión*

Los apartados que anteceden dieron cuenta del procedimiento que sigue el incidente de suspensión, desde que la medida es solicitada, o concedida de oficio, hasta que se resuelve otorgarla en definitiva.

Sin embargo, se presentan dos situaciones: que la autoridad responsable cumpla con la suspensión definitiva, o que no lo haga. Esto es, llevar a cabo actos u omisiones tendentes a evitar que se causen daños y perjuicios de difícil reparación, y poder conservar la materia objeto del juicio, impidiendo que el acto reclamado se consume irreparablemente, para que en caso de concederse la protección constitucional puedan restituirse las cosas al estado que guardaban antes de la violación constitucional.

En este sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 33/2003, estableció que la denuncia de violación a la suspensión debe tramitarse a través de un incidente innominado, conforme a lo previsto en los artículos 358 y 360 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, ante la actuación u omisión de la autoridad responsable en materia de suspensión del acto reclamado.

Es decir, ante un eventual incumplimiento de la medida suspensiva por parte de la autoridad responsable, ya sea porque nunca hizo cesar el acto reclamado, o bien, suspendió el acto para posteriormente continuar con su ejecución, el quejoso puede denunciar, vía incidental, la violación a la suspensión definitiva.

Como se indicó, la denuncia corre a cargo del quejoso, quien, por escrito y mediante un incidente innominado (aunque en la práctica el incidente que se promueve suele denominarse “denuncia de violación a la suspensión definitiva”), pone de manifiesto los actos u omisiones que la autoridad llevó a cabo, con el propósito de no cumplir con la medida suspensiva, y, para lo cual, ofrecerá las pruebas idóneas para acreditar tal extremo.

El incidente culmina con una resolución interlocutoria (pues no resuelve el fondo del juicio de amparo), mediante la cual el juez de distrito que conoce del juicio principal, resuelve si es o no fundado el incidente, esto es, si el quejoso probó la violación esgrimida.

En caso de que la resolución interlocutoria determine la existencia de la violación a la suspensión, la autoridad responsable puede inconformarse, si así lo desea, a través del recurso de queja. Así lo establece la tesis de jurisprudencia, que es del tenor siguiente:

Novena época; instancia: Segunda Sala; fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo: XIX, mayo de 2004, tesis: 2a./J. 55/2004, página: 613, materia: común jurisprudencia.

Suspensión del acto reclamado en amparo. La interlocutoria que resuelve la denuncia de su violación, es impugnable en queja.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 33/2003, estableció que la denuncia de violación a la suspensión debe tramitarse a través de un incidente innominado, conforme a lo previsto en los artículos 358 y 360 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo. Por su parte, la fracción VI del artículo 95 de dicha ley prevé dos supuestos de procedencia del recurso de queja, a saber: 1. Contra las resoluciones que dicten los jueces de distrito o el superior del tribunal a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de esa ley, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión conforme al artículo 83 y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva, y 2. Contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la ley. Ahora bien, si se atiende, por un lado, a que la resolución dictada por el juez de distrito en el mencionado incidente, aun cuando es especial, se encuentra vinculada necesariamente con el incidente de suspensión y, por otro, a que, acorde con lo dispuesto por el artículo 143 de la ley de la materia, para la ejecución y cumplimiento del acto de suspensión se observarán las

disposiciones de los artículos 104, 105, párrafo primero, 107 y 111 de la propia ley, es indudable que las mencionadas resoluciones dictadas en materia de suspensión son equiparables a las emitidas después de concluido el juicio en primera instancia, sin que en su contra proceda el recurso de revisión, por lo que resulta procedente el recurso de queja en contra de la sentencia que resuelve el incidente de violación a la suspensión, de conformidad con lo establecido en la fracción VI del artículo 95 de la Ley de Amparo.

Contradicción de tesis 8/2004-SS. Entre las sustentadas por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito. 16 de abril de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Arnulfo Moreno Flores. Tesis de jurisprudencia 55/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de abril de dos mil cuatro. Nota: La tesis 2a./J. 33/2003 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, tomo XVII, abril de 2003, página 201, con el rubro:

Suspensión, la denuncia relativa a su violación debe tramitarse en vía incidental, conforme a lo previsto en los artículos 358 y 360 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

### *La ejecución de las sentencias*

El capítulo XII del título primero, libro primero, de la Ley de Amparo, contiene diversas disposiciones relativas al procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo y establece las sanciones que debe imponerse en casos de desacato a los fallos que conceden la protección federal.

Sin embargo, pudiera pensarse que el procedimiento referido sólo aplica a las sentencias que resuelven el fondo del juicio de garantías, esto es, que otorgan la protección constitucional. El artículo 143 de la Ley de Amparo establece que, para la ejecución y cumplimiento del **auto de suspensión**, se observará lo dispuesto por los artículos 104, 105, párrafo primero, 107 y 111 del ordenamiento legal citado.<sup>38</sup>

Por lo tanto, la Ley de Amparo equipara el auto de suspensión con una sentencia que concede la protección constitucional, y, para ello, remite al procedimiento tanto de cumplimiento como de ejecución indicado con antelación.

La facultad de resolver sobre el cumplimiento o incumplimiento de las sentencias de amparo o auto de suspensión y, en su caso, aplicar la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, es exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues la fracción VII, del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que dicha instancia conocerá:

De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, la Ley de Amparo establece dos supuestos, con tratamientos diversos, en caso de que la autoridad responsable desatienda una ejecutoria de amparo o auto de suspensión. El primero es cuando se advierte el **exceso o defecto de ejecución de la sentencia**, para lo cual procede el recurso de queja, previsto por las fracciones IV y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo. El segundo es la **rebeldía**

---

<sup>38</sup> *Cfr.* arts. 104 a 108 del capítulo XII, De la ejecución de las sentencias, de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



**de la autoridad responsable para acatar una ejecutoria o auto suspensional**, al asumir una actitud de indiferencia; este caso está regulado por el artículo 105 de Ley de Amparo en cuyo procedimiento el juez de distrito puede actuar de oficio o a petición de parte interesada, con la finalidad de lograr la ejecución de la sentencia o auto de suspensión.

En ambos casos, el procedimiento culmina con la determinación del juzgador sobre la existencia de la abstención de la ejecución, así como la adopción de medidas tendentes a lograr la ejecución o cumplimiento de la sentencia o auto suspensional, o bien, la existencia del acatamiento a la ejecutoria o auto respectivo.

Por lo que hace al primer supuesto, existe un principio de ejecución, mientras que en el segundo hay ausencia de dicho principio, lo que conlleva a establecer que se trata de dos procedimientos distintos que no pueden coexistir en forma simultánea.

En consecuencia, el **incidente de inejecución de sentencia** procede en dos casos: *a)* cuando la autoridad responsable no ha realizado acto alguno encaminado a cumplir con la ejecutoria de amparo o auto de suspensión, y *b)* cuando la misma autoridad trata de incidir en la repetición del acto reclamado, respecto del cual fue concedido el amparo al quejoso.

Y, cuando se alega un defecto o exceso en el cumplimiento de la sentencia de amparo o auto de suspensión, procede el **recurso de queja**.

#### *Procedimiento en la ejecución de las sentencias*

Como se indicó anteriormente, el procedimiento para lograr el cumplimiento y ejecución de un auto de suspensión, está regulado por los artículos 104, 105, párrafo primero, 107 y 111 de la Ley de Amparo.

Lo anterior se robustece con la siguiente tesis de jurisprudencia:

Novena época; instancia: tribunales colegiados de circuito; fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo: XIX, febrero de 2004, tesis: II.2o.A.4 K, página: 1171, materia: común, tesis aislada.

Violación a la suspensión. Inaplicabilidad del artículo 132 de la Ley de Amparo respecto de la certeza de los actos reclamados de la autoridad responsable.

En tratándose de la violación a la suspensión de los actos reclamados es inaplicable la presunción de certeza que establece el artículo 132 de la Ley de Amparo, ya que, cuando las autoridades responsables rinden su informe en relación con la denuncia por violación a la suspensión provisional y omiten referirse a todos los hechos que se les atribuyen, no opera la presunción de certeza de los actos que establece dicho precepto, sino que únicamente debe atenderse a lo previsto en el artículo 143 de la Ley de Amparo, en relación con los diversos 104, 105, primer párrafo, 107 y 111 de la citada ley; lo anterior es así, ya que, cuando se analiza la denuncia por violación a la suspensión provisional, se debe prescindir de la negativa que respecto de los actos emitan las autoridades responsables en los informes que rinden respecto a la denuncia referida, pues el juez de distrito debe tomar como referencia el auto en que decretó la medida cautelar y los hechos acaecidos con posterioridad a esa medida para establecer si las autoridades responsables violaron o no la suspensión provisional. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

**Queja 7/2003.** Virginia Eugenia Barrera de Campos y otros. 7 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Alberto González Álvarez. Secretario: Carlos Paulo Gallardo Balderas.

Estos preceptos legales, al analizarlos, guardan una correspondencia y cronología, para obtener de la autoridad responsable el eficaz cumplimiento de las ejecutorias.

En el caso de los incidentes de suspensión, el resultado es una sentencia interlocutoria que decide otorgar o no, en forma definitiva, la medida suspensiva, y que en caso de inconformidad, ya sea del quejoso por obtener una negativa o la autoridad por haberse concedido, ambas partes pueden interponer el recurso de revisión previsto por el inciso *a*, de la fracción II, del artículo 83 de la Ley de Amparo. Una vez resuelto, la resolución adopta el rango de ejecutoria.

Una vez que ha causado ejecutoria, por oficio, se notificará a la autoridad responsable para su cumplimiento.

Si durante la substanciación del juicio de garantías, hasta antes de dictarse sentencia definitiva, la autoridad responsable viola la suspensión definitiva, el quejoso deberá denunciar, vía incidental, dicha situación.

Una vez presentado el incidente de violación a la suspensión definitiva, ante el juez de distrito que conoce del juicio de amparo en lo principal, se acuerda su admisión y se requiere a la autoridad responsable para que rinda un informe. Posteriormente, se cita a las partes a una audiencia, en la cual se abre el periodo de pruebas y de alegatos, para que en la misma audiencia sea resuelto el incidente planteado.

Para determinar la violación a la medida suspensiva, el juez de distrito deberá valorar tres cuestiones indispensables: *a*) que la medida cautelar haya sido concedida, *b*) que la suspensión haya sido notificada a la autoridad responsable, y *c*) debe estar probado que, en fecha posterior a la notificación de la medida suspensiva, la autoridad responsable ejecutó o violó el acto reclamado.

La resolución debe centrarse única y exclusivamente en determinar si existió, o no, violación a la suspensión definitiva.

En caso de declarar fundado el incidente, el juez de distrito notificará a la autoridad responsable y concederá un plazo de veinticuatro horas para acreditar en forma fehaciente el cumplimiento de la suspensión otorgada (artículo 104 y primer párrafo del artículo 105

de la Ley de Amparo). La autoridad responsable podrá impugnar la determinación a través del recurso de queja, quedando suspendido el plazo para el cumplimiento.

Una vez que cause ejecutoria la resolución dictada en el incidente, la autoridad deberá cumplir sin demora la sentencia interlocutoria.

Si la autoridad responsable no cumple, retarda el cumplimiento por evasivas o procedimientos ilegales (artículo 107 de la Ley de Amparo), el juez de distrito requerirá, de oficio o a instancia de parte, al superior inmediato de la autoridad responsable para obligarlo a cumplir; en caso de no tener superior jerárquico, el requerimiento se hará directamente a la autoridad responsable.

Si la autoridad responsable, aun con el requerimiento, no obedece la ejecutoria, se llevará a cabo el *cumplimiento sustituto* y, para tal efecto, comisionará al secretario o actuario para que proceda a dar su cumplimiento (artículo 111 de la Ley de Amparo), si es que la naturaleza del acto lo permite, o bien, el mismo juez de distrito se constituirá en el lugar para ejecutarla él mismo.

En caso de haberse agotado el cumplimiento sustituto, sin obtener el cumplimiento, el juez de distrito podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública, con objeto de hacer cumplir la ejecutoria.

#### *Sanción en caso de desobediencia a la suspensión*

El artículo 206 de la Ley de Amparo tipifica el delito de desobediencia a un auto de suspensión definitiva debidamente notificado, al que se le aplicarán las sanciones que señala el Código Penal Federal, para el delito de abuso de autoridad.

Sin embargo, la Ley de Amparo no establece un procedimiento específico para que el juez de distrito competente denuncie el incumplimiento de la suspensión definitiva y el responsable sea consignado

por su desobediencia. Es decir, que esta denuncia no deriva del incidente de violación a la suspensión, sino que puede presentarse en forma independiente.

Asimismo, el artículo invocado no indica qué clase de suspensión fue desobedecida, es decir, si fue provisional o definitiva.

Finalmente, se cita la siguiente tesis aislada, con la finalidad de acreditar el cuerpo del delito previsto por el citado artículo 206:

Novena época; instancia: tribunales colegiados de circuito; fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo: XV, abril de 2002, tesis: XXVII.4 P, página: 1375, materia: penal, tesis aislada.

Violación a la suspensión, delito de. Para que se acredite el cuerpo del ilícito previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, no es suficiente que el juez de distrito que conoció del incidente respectivo haya declarado procedente y fundada la denuncia de violación a la suspensión, puesto que es necesario que la autoridad del proceso tenga a la vista los elementos de convicción que se tomaron en consideración para arribar a tal conclusión, a fin de valorarlos conforme a las reglas del código adjetivo de la materia.

Para la demostración de los elementos que integran el cuerpo del delito previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, no es suficiente que el juez de distrito que ordenó la suspensión haya declarado procedente y fundada la denuncia de violación a la suspensión, y para arribar a la anterior conclusión considerara que los elementos de prueba que obraban en el incidente eran suficientes para acreditarla, puesto que, para efectos del proceso penal, tal prueba sólo acredita la denuncia de un hecho posiblemente delictuoso, mas no por ello debe tenerse por plenamente comprobados todos los elementos de convicción que el juez de amparo tomó en cuenta para emitir tal decisión, por tratarse de un procedimiento distinto al penal. Lo anterior conduce a determinar que en el proceso penal es necesario que el juzgador tenga a la vista los elementos

de prueba que aporten las partes, para valorarlos de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Penales, respetando, desde luego, los derechos que nuestra carta magna y el propio código adjetivo prevén para los imputados, y de ahí la necesidad de tenerlos a la vista, para que pueda pronunciarse al respecto. Considerar lo contrario, y otorgar pleno valor probatorio a la conclusión que emita el juez de amparo al estimar violada la suspensión, equivaldría a prejuzgar en el juicio penal sobre la existencia de la conducta delictiva y, por tanto, carecería de objeto la práctica del procedimiento, al estar imposibilitado el procesado para demostrar la inexistencia del delito imputado y, por tanto, para desvirtuar las pruebas que haya tomado en consideración el juez que conoció del incidente respectivo, lo cual sería jurídicamente inadmisibles, al pasar por alto las garantías que le confiere el artículo 20 constitucional.

Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito.

Amparo directo 242/2001. 30 de enero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Rodríguez Puerto. Secretario: Juan Carlos Moreno López.

En suma, el contenido del último punto es un esfuerzo colectivo con el afán de hacer una distinción entre la violación de una suspensión definitiva y el juicio de procedencia, concluyendo, por ende, que la primera no necesariamente conlleva la segunda: al juicio de procedencia.

# **Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de los derechos de los ciudadanos mexicanos**

Horacio Duarte Olivares\*

## **Exposición de motivos**

**L**os valores que fundamentan la dignidad de la persona humana, y que en su conjunto son presentados por los derechos humanos, se pueden encontrar prácticamente en cualquier cultura o forma de pensamiento.

El concepto de derechos humanos ha tenido diferentes acepciones a lo largo de la historia y, según la doctrina, sus orígenes se remontan al pensamiento del mundo clásico, o a la formación cristiana de la dignidad moral del hombre en cuanto a persona.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable

---

\* Diputado federal por el PRD. Presidente de la Sección Instructora, integrante de las comisiones Jurisdiccional y de Fortalecimiento del Federalismo.



para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada; estos derechos, establecidos en la Constitución, en las resoluciones de los organismos internacionales y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.

Para Luigi Ferrajoli, los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos dotados del estatus de persona, ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva o negativa adscrita a un sujeto por una norma jurídica; con base en tal concepto el titular del derecho tiene la facultad de exigir su respeto y observancia, pudiendo acudir para ello al órgano jurisdiccional competente para en su caso reclamar, a través de los recursos que establece el respectivo orden jurídico, la protección de tales derechos y la reparación del menoscabo sufrido.

Sin embargo, debe precisarse que los derechos fundamentales no sólo garantizan derechos subjetivos de las personas, sino también principios objetivos básicos del orden constitucional que influyen de manera decisiva sobre el ordenamiento jurídico en su conjunto, legitimando y limitando el poder estatal, creando así un marco de convivencia humana propicio para el desarrollo libre de la persona. Así, los derechos fundamentales, como principios objetivos, limitan las facultades de los órganos del Estado.

Los derechos fundamentales o humanos se basan en los principios de igualdad, libertad y solidaridad surgidos de la revolución francesa, y recogidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Si bien es cierto que todo derecho humano debe interpretarse considerando los principios antes mencionados, por motivos históricos cada uno de ellos dio origen a un conjunto distinto de derechos. Consecuentemente, fueron considerados derechos civiles y políticos



aquellos regidos por el principio de la libertad, llamados derechos de primera generación, que comenzaron a ser exigidos en el siglo XVI, que incluyen el derecho a la vida y la integridad física, libertad de expresión y pensamiento, a participar en el gobierno del propio país, a no ser detenido sin un motivo legal, a ser juzgado con garantías de imparcialidad, entre otros.

Ahora bien, el concepto de derechos conlleva la posibilidad de reclamar su ejercicio frente al Estado, que se obliga a respetar y a garantizarlos a todos los individuos; esto permite concluir que la protección de los derechos fundamentales es un deber del Estado y los individuos deben disponer de mecanismos legales para garantizarlos.

En esta vertiente, los derechos políticos son entendidos como aquellos que conceden a su titular una participación en la formación de la voluntad social, facultan a los individuos en su calidad de ciudadanos a participar en la conducción de los asuntos públicos de un Estado; estos derechos requieren de la misma protección que los demás derechos fundamentales. En virtud de ello nuestra ley fundamental en su artículo 38, fracción II, transgrede el derecho político de que todo ciudadano podrá tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país, que se consagra en el artículo 23 del Pacto de San José.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como el Pacto de San José, adoptada por nuestro país el 22 de noviembre de 1969 y ratificada por el Senado el 18 de diciembre de 1980, entró en vigor el 24 de marzo de 1981; establece en su artículo 1º que los Estados parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona (entendiendo la palabra *persona*, para los efectos de esta convención, como a todo ser humano) que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra

índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El propio artículo 2º de la citada convención menciona el deber de adoptar disposiciones de derecho interno necesario, estableciendo que, si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1º no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

En cuanto a los derechos políticos o de primera generación, el artículo 23 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben tener el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Así mismo, el numeral 2 del artículo en comento establece que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Asimismo y en materia de observancia, aplicación e interpretación de los tratados, la Convención de Viena sobre el derecho a los tratados, del 23 de mayo de 1969 y ratificada por nuestro país, en su numeral 26 previene el principio de *pacta sunt servanda*, el cual establece que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

A mayor abundamiento, y de conformidad con el artículo 133 constitucional, los instrumentos internacionales forman parte de nuestro

derecho interno y son ley suprema de toda la Unión; como se observa de lo dispuesto por dichos artículos se protege ampliamente el derecho de todos los individuos de concurrir a la vida política del Estado mexicano, concretamente a través de la participación en las formas democráticas que permiten la toma de decisiones, pudiendo por tanto votar y ser votados.

El Estado mexicano al ratificar estos tratados internacionales se comprometió a adecuar su legislación interna a las normas sustantivas de los tratados que suscribe, de tal modo que el concepto de derechos implica su supremacía frente a otros valores y fines del Estado y de la sociedad, lo cual implica que son inviolables y que su suspensión o limitación solamente puede ocurrir en casos específicos y limitados.

La pertinencia de esta reforma se debe a que la Constitución si bien no reconoce en forma explícita el principio de presunción de inocencia, tal reconocimiento existe en la tesis de jurisprudencia número P. XXXV/2002, de agosto del año 2002, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el rubro “Presunción de inocencia. El principio relativo se contiene de manera implícita en la Constitución federal”; y, por su parte, el artículo 38 de la carta magna establece las causas de suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos mexicanos, que, conforme a su fracción II, la sujeción a un proceso penal por delito que merezca pena corporal, es causa de suspensión de los derechos políticos del ciudadano, a partir de la fecha que se dicte el auto de formal prisión.

De esta forma, la interpretación de la fracción II, de la norma referida, es que la suspensión tiene efectos únicamente durante el proceso penal, y hasta que se pronuncie una sentencia absolutoria en el proceso respectivo, lo cual implica que el imputado estará sujeto a una condena social sin haber sido condenado jurídicamente; por lo tanto, la persona pese a mantener el estatus jurídico de inocente

sufrirá de la suspensión de sus derechos políticos, lo que implica la aplicación indebida del derecho fundamental de presunción de inocencia y en consecuencia se presenta la violación del derecho humano, es decir, como derecho político a tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país, como ya lo cite anteriormente.

El principio de inocencia es un derecho fundamental para la adecuada práctica del derecho penal y su ejecución; como una figura procesal, y aun más importante, en el ámbito constitucional, configura la libertad del sujeto, que le permite ser libre en cuanto por actitudes comprobadas no merezca perder su libertad, como ocurre cuando una persona recibe algún tipo de sanción penal a consecuencia de una conducta adecuada a la tipificación penal, además de haber sido comprobada según el procedimiento vigente para el juicio. Este derecho fundamental tiene por objeto el mantenimiento y la protección de la situación jurídica de inocencia del imputado y del procesado mientras no se produzca prueba concreta capaz de generar la certeza necesaria para establecer la autoría y la culpabilidad propias de una declaración judicial de condena firme.

En suma, nuestro constituyente al consagrar como deber del legislador “establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos” incorporó a nuestro medio un cúmulo de principios, entre los que naturalmente se halla la presunción o estado de inocencia. Nuestro proceso penal debe por lo mismo estructurarse sobre la base de este principio, y en consecuencia la fracción II del artículo 38 constitucional debe ser reformada para dar congruencia al espíritu democrático y liberal plasmado en nuestra ley suprema por el Poder Constituyente.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma  
la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política  
de los Estados Unidos Mexicanos**

*Artículo único.* Se reforma la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

*Artículo 38.* Los derechos y prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I ...

**II. Por pena de prisión impuesta en sentencia ejecutoriada, desde el momento en que inicie su ejecución.**

III a VI ...

...

**Artículo transitorio**

*Único.* El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los tres días  
del mes de febrero del año dos mil cinco.



*Declaración de procedencia y violación de la suspensión definitiva* fue impreso en marzo de 2005 en Offset Universal, S.A., Calle 2 núm. 113, col. Granjas San Antonio, tel. 5581-7701, bajo el cuidado de Josefina Fajardo Arias. El tiraje consta de 3 000 ejemplares.

