

PROCESO Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVOS PARA RETIRAR LA INMUNIDAD CONSTITUCIONAL. UN ESTUDIO DE CASO: EL DESAFUERO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández

Introducción. 1. El proceso constitucional. 2.
El procedimiento legislativo. 3. Antecedentes
del caso en estudio. 4. Fundamentación y
argumentación. 5. La relación indisoluble. 6.
Bibliografía.

Introducción

El Estado constitucional y democrático de derecho se sustenta en la eficacia y oportunidad de los controles recíprocos entre los órganos formales de poder de la entidad político-administrativa Estado Nacional, que tiene como fin la consecución de objetivos comunes a una colectividad humana asentada en un territorio y sometida a un orden jurídico, para asegurar su permanencia y viabilidad en la satisfacción de las necesidades colectivas e individuales, pero siempre en función de la voluntad popular expresada en las urnas.

Dichos controles, a su vez, se sustentan en el principio de división de poderes o funciones estatales predominantes de los órganos formales mencionados, que tradicionalmente han sido legislativo, ejecutivo y judicial, a los cuales en los años recientes se les han agregado, en México como en otros países, nuevos órganos con competencias y atribuciones constitucionales exclusivas, a los que se denomina en nuestro país *organismos constitucionales autónomos*.

El principal control del poder político que señala las características básicas de un Estado Nacional se encuentra en su propia Constitución, documento que por su parte establece los mecanismos de control intra e intergubernamentales en la

estructura y funcionamiento estatales, definidos a su vez como forma de gobierno que puede ser parlamentaria, presidencial o semipresidencial; dependiendo de la forma en que la población con derecho de voto, es decir, el electorado, controle con su voto al conjunto de dichos órganos, particularmente el legislativo y el ejecutivo²⁹.

Encontramos así que cuando el electorado elige a una asamblea al interior de la cual sus integrantes eligen al gobierno ejecutivo, tenemos un gobierno de tipo parlamentario. En tanto que, cuando el electorado elige de manera directa e independiente o separada a los legisladores o parlamentarios y al titular del gobierno ejecutivo, respectivamente, tenemos un modelo presidencial de gobierno. La Constitución de la República de Weimar (1919), así como la Constitución de la Quinta República Francesa (1958), diseñaron diversos arreglos de control entre asamblea legislativa y un gobierno ejecutivo bicéfalo -con presidente y primer ministro-, creando así un nuevo modelo. Cada uno de los tres modelos: parlamentario, presidencial y semipresidencial o semiparlamentario puede tener múltiples peculiaridades en función de los antecedentes constitucionales, la práctica constitucional y los acuerdos políticos entre las élites que concurren al gobierno del país de que se trate.

Además de los controles existentes entre los órganos entre sí y frente al electorado -como la disolución del órgano legislativo o la moción de censura que implica la caída del gobierno ejecutivo parlamentario, así como la revocación del mandato en un modelo presidencial-, existen controles al interior de cada órgano -contralorías internas, por ejemplo, así como otros procedimientos de evaluación del desempeño y rendición de cuentas en el ejecutivo, o bien, el propio sistema bicameral en el legislativo- pero, también, el control que sobre todos los órganos y organismos de poder estatal tienen los tribunales, particularmente los tribunales de control constitucional.

²⁹ Cfr.: Loewentein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Segunda parte, Los controles del poder político.

El control de constitucionalidad en México ha tenido una prolongada evolución que se inicia con diferentes mecanismos existentes en la Constituciones nuestras del siglo XIX, de entre los cuales el que mejor pudo prosperar y evolucionar fue el juicio de amparo nacido en el Acta de Reformas de 1847 gracias al voto particular de don Mariano Otero -aunque tenía como antecedentes tanto el amparo colonial como el juicio de amparo en la Constitución de Yucatán, gracias a su vez a don José Crescencio Rejón-, al cual se agregó, en la Constitución de 1857, la controversia constitucional. Ésta no fue regulada puntualmente sino hasta la Constitución actual de 1917, en 1994, cuando además se agregó otro medio de control constitucional: la acción de inconstitucionalidad.

Más tarde, en 1996, aparecieron nuevos medios de control de constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral, cuya competencia para resolverlos corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además de que se amplió la competencia de las acciones de inconstitucionalidad también para el caso de las leyes electorales excluidas hasta entonces, aunque hubiese sido por poco tiempo (1994-1996), de esta forma de control.

Finalmente, como consecuencia de las reformas constitucionales en materia de amparo y de derechos humanos publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 y 10 de junio de 2011, respectivamente, así como de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco contra México, aparece el nuevo modelo de control difuso *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad, que incluye cuatro modalidades: el control concentrado (amparo, controversia constitucional y acciones de inconstitucionalidad), el control por determinación constitucional específica (correspondiente a la materia electoral), el control difuso (a cargo de los demás tribunales) y

la interpretación más favorable (correspondiente a cualquier otra autoridad pública encargada de la aplicación de la ley)³⁰.

Hacia el año 2005, dado que no existía el control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad, el modelo por antonomasia y prácticamente único para el control de la constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad pública al alcance de los particulares, de los gobernados, era el juicio de amparo. Es en este contexto en que se presenta un litigio constitucional entre un particular y el entonces jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, toda vez que el particular solicitó el amparo y protección de la justicia federal contra actos de dicha autoridad.

Como corresponde al trámite tradicional del juicio de amparo - regulado tanto por los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República como por su ley reglamentaria, la Ley de Amparo-, antes de la sentencia definitiva que resuelva el fondo del asunto, es decir, la existencia o no de la violación de las entonces llamadas garantías individuales -hoy derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los tratados en los que el Estado Mexicano sea parte-, el quejoso puede solicitar y obtener la suspensión provisional y definitiva del acto reclamado. Tanto la Ley de Amparo entonces vigente³¹ como la

³⁰ Cfr.: *Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición*, pp. 199-240.

³¹ Título Quinto. De la Responsabilidad en los Juicios de Amparo. Capítulo II. De la responsabilidad de las autoridades. Artículo 206.- La autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida; independientemente de cualquier otro delito en que incurra. Artículo 210.- Siempre que al concederse definitivamente al quejoso el amparo de la Justicia Federal apareciere que la violación de garantías cometida constituye delito, se hará la consignación del hecho al Ministerio Público (Ley de Amparo de 1936).

actual³², tienen un título y un capítulo sobre delitos que pueden ser cometidos durante un proceso y procedimientos de amparo, particularmente en el caso de que un mandato del juez de amparo no sea acatado. En el caso del amparo promovido por el particular mencionado, el juez de amparo dictó la suspensión definitiva del acto reclamado misma que no fue acatada por la autoridad responsable, motivo por el cual el quejoso inició un incidente de violación a la suspensión definitiva, el cual culminó con una sentencia incidental que entre otros aspectos abría la posibilidad de que la autoridad responsable fuese sometida a proceso penal previa investigación del Ministerio Público, al que ordenaba dar vista, entonces único facultado para ejercer la acción penal acusatoria³³. Toda vez que el jefe de Gobierno del Distrito Federal gozaba y goza de inmunidad constitucional conforme a lo establecido por el artículo 111 constitucional, era necesario que se iniciase antes el proceso constitucional para retirarle la inmunidad constitucional y que pudiese hacerse efectiva por un juez penal su eventual responsabilidad por el delito del que lo acusaría el Ministerio Público.

En el año 2005 en que se inició el procedimiento de desafuero - la violación de la suspensión del acto reclamado había ocurrido en 2001-, con motivo de la renovación electoral periódica de poderes federales correspondía que los diferentes partidos políticos nacionales escogieran de entre sus militantes, dirigentes y funcionarios de gobierno, entre otros, al candidato a la presidencia de la República. En el caso del Partido de la Revolución Democrática, era previsible que el futuro candidato presidencial fuese el entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal; de tal suerte que, con motivo del proceso y procedimiento de desafuero del jefe de Gobierno, el conflicto entre política y derecho era evidente. Los adversarios políticos del jefe de Gobierno aprovecharon la coyuntura que les ofrecía

³² Título Quinto. Medidas disciplinarias y de apremio, responsabilidades, sanciones y delitos. Capítulo III. Delitos.

³³ El nuevo proceso penal acusatorio y oral, a partir de la reforma constitucional publicada el 18 de junio de 2008, regula en ciertos casos el ejercicio directo de la acción penal por particulares.

la violación legal en la que era evidente que éste había incurrido, para exigir desde una perspectiva estrictamente formal legal el cumplimiento de las responsabilidades a que hubiese lugar, excitados por el mandato o vista judicial y considerando que los resultados políticos de esa controversia judicial les podrían ser favorables³⁴.

Actualmente, también, es una propuesta política y se discute en las asambleas legislativas del país la posible desaparición de la inmunidad constitucional de determinados servidores públicos, otra forma de vincular política y derecho. Como veremos más adelante, la pertinencia y oportunidad de una propuesta de esta naturaleza e importancia corresponde al contexto vigente del sistema político de que se trate; tanto en este nuevo caso planteado como en el otro motivo central de este trabajo de investigación documental y legislativa.

Es oportuno prevenir al lector que el presente artículo tiene como única fuente de la controversia jurídica los hechos narrados y documentados en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, en su edición de fecha 7 de abril de 2005.

1. El proceso constitucional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula desde su inicio un modelo presidencial de gobierno en el orden federal y en el orden de las entidades federativas. Este modelo, para el caso del gobierno local de la Ciudad de México, hasta 2016 Distrito Federal, es bastante reciente. Originalmente, las bases constitucionales para el gobierno del Distrito Federal estuvieron contenidas en la fracción VI, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según la cual el Distrito Federal se dividía en municipalidades a cargo de un ayuntamiento de elección popular

³⁴ El titular del Ejecutivo Federal pertenecía al Partido Acción Nacional y la mayoría parlamentaria estaba formada por legisladores de dicho partido y del Partido Revolucionario Institucional, contrincantes del Partido de la Revolución Democrática.

directa. El Gobierno local del Distrito Federal estaba a cargo de un gobernador nombrado y removido libremente por el presidente de la República. En 1928³⁵, desaparecen los municipios de elección popular y se establecen delegaciones administrativas con titulares de libre designación y remoción. En 1987³⁶, se crea la Asamblea de Representantes como órgano de representación ciudadana del Distrito Federal, se reafirma la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y se mantiene la forma de designación del jefe del departamento del Distrito Federal.

En 1993³⁷, se establece un modelo de tipo semiparlamentario para la designación del jefe del Distrito Federal -como entonces fue denominado el cargo respectivo- por el presidente de la República³⁸. A partir de 1996³⁹, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, poco antes jefe del Distrito Federal, es elegido por votación universal, libre, directa y secreta, es decir, con una forma de gobierno local correspondiente ahora al modelo presidencial. El primer jefe de Gobierno electo de esta manera fue Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, dos veces candidato a la presidencia de la República, una antes de ser jefe de Gobierno, postulado en 1988 por el Frente Democrático Nacional y, posteriormente, en 2000, por el Partido de la Revolución Democrática del que fue fundador. En el año 2000 ocurre la primera alternancia partidista en la titularidad de la presidencia de la República en setenta años al ganar el candidato del Partido Acción Nacional, Vicente Fox. Ese año gana la jefatura de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador.

³⁵ *Diario Oficial de la Federación* de 20 de agosto de 1928.

³⁶ *DOF* de 10 de agosto de 1987.

³⁷ *DOF* de 25 de octubre de 1993.

³⁸ Sería nombrado por el presidente de la República de entre los Representantes a la Asamblea, Diputados federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que perteneciesen al partido político con mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes, siendo sometido el nombramiento a la ratificación de la misma.

³⁹ *DOF* de 22 de agosto de 1996.

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se intitula “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimoniales del Estado”, el cual establece dos procesos de control constitucional inter-órganos: el juicio político (artículo 110) y la declaración de procedencia (art. 111), que constituían en ese momento el rasgo más parlamentario del modelo presidencial de gobierno en el orden federal⁴⁰, además de que la anterior forma de nombramiento del jefe del Distrito Federal ya había desaparecido y nunca se aplicó. En materia de declaración de procedencia, el artículo 111 constitucional establecía en ese momento en su parte conducente lo siguiente:

Para proceder penalmente contra....., el Jefe de Gobierno del Distrito Federal....., por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

.....

Para proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados⁴¹, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos

⁴⁰ El más reciente es sin duda la facultad del presidente de la República de optar por un gobierno de coalición (*DOF* de 10 de febrero de 2014).

⁴¹ Mediante reforma publicada en el *DOF* de 29 de enero de 2016, se sustituyó el término “Gobernadores de los Estados” por “ejecutivos de las entidades federativas”.

de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

.....

.....

.....

2. El procedimiento legislativo

En ese momento como ahora el procedimiento a seguir tanto para los casos de juicio político como para declaración de procedencia se encuentra previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁴², cuyo Título Segundo, Procedimientos ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia, se divide en cuatro capítulos de los cuales el segundo regula el procedimiento en el juicio político, el tercero al procedimiento para la declaración de procedencia y el cuarto las disposiciones comunes a los dos anteriores.

La Ley citada establece que cuando se presente requerimiento del Ministerio Público una vez cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, deberá abrirse un periodo de prueba, dentro del cual la Sección

⁴² *DOF* de 31 de diciembre de 1982.

Instructora recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección Instructora estime necesarias.

Al inicio de una Legislatura, se forman la comisión legislativa de cada Cámara para sustanciar los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia. En el caso de la Cámara de Diputados, cuatro integrantes de dicha comisión forman la Sección Instructora. En los casos de declaración de procedencia, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como para la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicite. Concluida esta averiguación, la Sección Instructora dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculcado.

Una vez dada cuenta del dictamen correspondiente, el presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculcado y a su defensor, así como al Ministerio Público. El día designado, previa declaración del presidente de la Cámara, ésta conocerá en asamblea del dictamen que la Sección Instructora le presente.

La secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante y en seguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

El denunciante podrá replicar y, si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término. Retirados el denunciante y el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

En el caso específico que nos ocupa, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el *ACUERDO que rige la actuación de la*

Cámara de Diputados como Jurado de Procedencia para conocer del Dictamen emitido por la Sección Instructora en el expediente SI/03/04, relativo al procedimiento de Declaración de Procedencia solicitado en contra del C. Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mismo que recoge las disposiciones constitucionales y legales ya transcritas y agrega las siguientes:

Artículo Cuarto.- Una vez concluida la fase de alegatos y réplicas se pondrá a discusión el Dictamen, conforme a lo siguiente:

I. Se abrirá un solo turno de seis oradores en contra y seis en pro, quienes dispondrán de hasta diez minutos cada uno.

El Presidente de la Mesa Directiva garantizará la intervención de legisladores de todas las fracciones parlamentarias;

II. Al finalizar el turno de oradores, se preguntará a la Asamblea si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá inmediatamente a su votación; en el segundo, continuará la discusión con el siguiente turno de oradores registrados.

Concluido este turno, la Presidencia repetirá la pregunta y en el caso de que aún no se considere suficientemente discutido el asunto, bastará con que hable un individuo en contra y uno en pro para que se pueda consultar nuevamente a la Asamblea. Este procedimiento se repetirá sucesivamente hasta que el asunto se considere suficientemente discutido;

III. Los diputados y diputadas que no estén inscritos para hablar podrán pedir la palabra para rectificar hechos, hasta por cinco minutos, o para responder alusiones personales, hasta por cinco minutos, pero sus intervenciones se verificarán después de concluido el turno de los oradores previamente inscritos. En este caso, el orador iniciará su exposición precisando el hecho a rectificar o la alusión a contestar; y

IV. Agotada la discusión del Dictamen, se procederá a su votación nominal mediante el Sistema Electrónico de Votación.

Artículo Quinto.- En caso de cualquier eventualidad o disturbio grave que impida el inicio o desarrollo normal de la Sesión de la H. Cámara de Diputados, el Presidente de la Mesa Directiva queda facultado para disponer que la Sesión se realice o continúe en un recinto alterno, dentro o fuera de las instalaciones del Palacio Legislativo de San Lázaro, previo anuncio público.

En este caso, el Presidente de la Mesa Directiva deberá acordar con los respectivos coordinadores de los grupos parlamentarios acerca de la decisión del recinto alterno, su ubicación, el día y la hora de la Sesión o de la reanudación de la misma, en su caso.

El Presidente de la Mesa Directiva deberá tomar las medidas que correspondan para garantizar el fuero de los legisladores y la inviolabilidad del Recinto, aún en el caso de que se trate de un recinto alterno.

Cabe señalar que la disposición prevista en el artículo cuarto del Acuerdo citado respondía a las circunstancias de movilización social que entre sus partidarios y simpatizantes había desarrollado el jefe de Gobierno del Distrito Federal, para expresar su inconformidad con el procedimiento de desafuero; además de que su partido político en ocasiones anteriores había optado por la estrategia de tomar el edificio de la Cámara de Diputados entre sus acciones de protesta, otra manera de vincular la política con el derecho.

3. Antecedentes del caso en estudio

Además de los medios de protección -inmunidad constitucional- y de control de las responsabilidades de los servidores públicos de primer nivel del gobierno mexicanos -juicio político y declaración de procedencia-, es importante tener presente la existencia de los siguientes medios de control constitucional inter-órganos a cargo de los tribunales de la Federación: juicio

de amparo, controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad y el sistema de medios de impugnación en materia electoral, cuyo fundamento constitucional, por su parte, se encuentra en los artículos 103 y 107 para el caso del juicio de amparo; 105 para la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad y 99 para el sistema de medios de impugnación en materia electoral, todos de la Ley Fundamental; cada uno con su ley secundaria respectiva: Ley de Amparo, Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM y Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, respectivamente.

Sin embargo, solo en el caso del amparo y de los medios de impugnación electorales los titulares de la acción procesal podían ser los particulares, de ahí la importancia fundamental que, para la defensa de las garantías individuales del gobernado previstas entonces en la Constitución, hoy derechos humanos, tenía y sigue teniendo en el sistema jurídico mexicano el juicio de amparo, como última instancia protectora de garantías individuales, entonces, y derechos humanos hoy.

El juicio de amparo, por su parte, se regulaba entonces por la Ley de Amparo publicada el 10 de enero de 1936 -abrogada al ser publicada la Ley de Amparo vigente de 2 de abril de 2013-, el cual se caracterizaba entonces como ahora de un doble procedimiento para examinar el fondo de las violaciones constitucionales reclamadas por los quejosos a las autoridades responsables, así como para suspender provisional y definitivamente los actos reclamados hasta en tanto se resolviese el fondo del asunto, a efecto de no dejar sin materia el juicio de protección constitucional del gobernado.

La Ley de Amparo tenía y tiene su propio sistema de interposición de recursos, establece la posibilidad de abrir diversos incidentes además del incidente de suspensión del acto reclamado, como es el caso del incidente de violación a la suspensión del acto reclamado. Asimismo, la Ley de Amparo dedicaba y dedica, como ya se ha comentado, un capítulo a la

tipificación de los delitos que pudieran ser cometidos durante la tramitación del juicio de amparo. Cabe reiterar que en el año 2008 hubo una profunda transformación de las instituciones y procedimientos del proceso penal en México, para convertirlo en un proceso acusatorio y oral, pero dicho cambio no afecta la comprensión de la litis planteada en el asunto que nos ocupa.

Es en ese contexto constitucional y legal en el que con motivo de la expropiación de un predio en el año dos mil -por parte de la entonces jefa del Departamento del Distrito Federal, Rosario Robles Berlanga, antecesora inmediata en el cargo de Andrés Manuel López Obrador, para efecto de abrir vialidades en la zona de mayor desarrollo urbano moderno del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, la zona de Santa Fe, al poniente de la ciudad-, el propietario de dicho predio se amparó y solicitó la suspensión del acto reclamado, entre otros, para el efecto de que no fuese bloqueado el acceso a su predio en la fracción que no le fue expropiada.

El juez de distrito competente otorgó la suspensión definitiva del acto reclamado, pero los trabajos de apertura de vialidades que bloqueaban el acceso al resto del predio del cual una fracción había sido expropiada fueron continuados, motivo por el cual el quejoso promovió un incidente de inejecución de la suspensión del acto reclamado cuya resolución le fue favorable, así como la del recurso de revisión de ésta dictada por el tribunal de alzada. En ambos casos uno de los resolutivos ordenaba dar vista al Ministerio Público de la Federación por la comisión del delito de incumplimiento de la suspensión del acto reclamado. Es con este motivo que el Ministerio Público solicitó la declaración de procedencia a efecto de levantar la inmunidad constitucional del entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, para que éste fuese sometido a la justicia a cargo del tribunal penal competente.

A la complejidad técnico jurídica que de suyo podía tener el asunto, habría que agregar el componente político ya mencionado de que el jefe de Gobierno era el natural candidato

a la presidencia de la República a ser postulado por su partido político, mismo del que antes de ser jefe de Gobierno había sido su líder nacional. Por lo que el conflicto derivado de la oportunidad de fincar responsabilidades legales a un servidor público del más alto nivel, se hacía más agudo al tratarse de un seguro candidato a la presidencia de la República. El conflicto entre política y derecho, insisto, era más que evidente.

4. Fundamentación y argumentación

Hay dos documentos que examinan de manera minuciosa la complejidad técnico jurídica del caso: el dictamen de la Sección Instructora y el voto particular del propio presidente de la Sección Instructora, diputado Horacio Duarte⁴³. Pero igual importancia ya no solamente jurídica sino para efecto del debate político ante la opinión pública nacional y no solo ante el Pleno de la Asamblea donde fueron pronunciados, son los discursos del representante del Ministerio Público Federal para fundamentar su acusación y su solicitud de desafuero, y la defensa formulada por el propio servidor público imputado. No es el propósito de este trabajo estudiar la pertinencia de sus argumentos -los cuales, en todo caso, correspondía al juez penal y al juez de amparo resolver sobre su oportunidad y pertinencia- sino solo de resumirlos de la manera más breve posible para lo cual se transcriben sus partes esenciales⁴⁴.

⁴³ Cabe señalar que el presidente de la Sección Instructora, diputado Horacio Duarte -entonces del Partido de la Revolución Democrática, hoy del partido Movimiento de Renovación Nacional fundado por Andrés Manuel López Obrador- no firmó el dictamen de la Sección Instructora que presidía y, en cambio, presentó su voto particular. Más recientemente, durante los trabajos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, el presidente de su Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos, diputado constituyente Manuel Díaz Infante, firmó el dictamen respectivo y al mismo tiempo presentó su voto particular.

⁴⁴ Fuente: <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/59/2005/abr/050407-1.pdf> Los debates y documentos de la sesión de la Cámara de Diputados del 7 de febrero de 2005 que se transcriben más adelante son citados conforme a la página correspondiente del tomo I del Diario de los Debates de esa fecha, consultados

En la sesión ordinaria celebrada el 7 de abril de 2005, la Cámara de Diputados se erigió en Jurado de Procedencia para conocer y votar el dictamen de la Sección Instructora. Al efecto, el dictamen ponía a consideración del Pleno aprobar que había lugar a proceder penalmente en contra del jefe de Gobierno, que éste quedara separado del encargo en tanto estuviese sujeto a proceso penal y a disposición de las autoridades competentes, así como dejar “intocadas las facultades legales del Ministerio Público de la Federación y las autoridades jurisdiccionales, para que en ejercicio de sus funciones, realicen las actuaciones que consideren pertinentes”. En el considerando décimo del dictamen de la Sección Instructora se concluye lo siguiente:

En conclusión, tal y como se analizó en los CONSIDERANDOS anteriores, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, no aportó elementos que desvirtuaran la solicitud de Declaración de Procedencia hecha por el Agente del Ministerio Público de la Federación, Titular de la Mesa 4 de la Dirección de Delitos Previstos en Leyes Especiales Área “B” de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales, de la Procuraduría General de la República, y que, por su parte, dicha autoridad proporcionó datos suficientes y adecuadamente soportados para justificar la remoción del obstáculo procedimental del que actualmente goza el servidor público imputado, por lo que hace al DELITO DE VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN, del que ha acreditado su existencia y la probable responsabilidad del imputado; en consecuencia, al encontrarse reunidos los requisitos contemplados en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esta Sección Instructora propone a la H. Cámara de Diputados de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión declare que ha

el 25 de abril de 2019 en el micrositio del Diario de los Debates en la página web de la Cámara de Diputados.

lugar a proceder penalmente en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, a fin de que responda por la conducta delictiva precisada. Dicha declaración, en su caso, tendrá el efecto de que el imputado quede separado de su cargo como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quedando a disposición de las autoridades competentes para que actúen conforme a sus facultades legales, tomando en consideración que no se ha prejuzgado respecto a la existencia del delito y la probable responsabilidad.⁴⁵

Por su parte, el diputado Horacio Duarte, para proponer en su voto particular que no había lugar a proceder penalmente y que debería subsistir el fuero del jefe de Gobierno, sostuvo lo siguiente entre otros argumentos esgrimidos para sembrar una duda razonable sobre la pertinencia de la acusación:

No obstante que a criterio del Juez y del solicitante de la Declaración de Procedencia, el Jefe de Gobierno, no dio cumplimiento con la suspensión definitiva concedida el catorce de marzo de dos mil uno, ello no ocurrió ya que a pesar de que se había estado desobedeciendo un auto de suspensión debidamente notificado, en el presente caso no era factible dar vista al Ministerio Público, a efecto de que ejercite acción penal en contra del Jefe de Gobierno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 206 de la Ley de Amparo, pues la denuncia respectiva debe quedar sin materia.

Se afirma lo anterior en virtud de que el quejoso basó su denuncia en que a pesar de la medida cautelar decretada por el Juez, el catorce de marzo de dos mil uno, el Jefe de Gobierno, no paralizaba los trabajos de apertura de vialidades sólo en la parte de las fracciones expropiadas que servían de acceso al predio denominado “El Encino”,

⁴⁵ Tomo I, pp. 34-35.

así como para que se abstuviera de bloquear y cancelar los accesos al predio de la quejosa.

De igual forma, de las constancias se advierte que mediante acuerdo de fecha trece de febrero de dos mil dos, el Juez requirió al Jefe de Gobierno para que en un término de tres días retirara toda la maquinaria y equipo de construcción que se encontraba en las fracciones expropiadas a la parte quejosa, requerimiento con el que dio cumplimiento mediante promoción de fecha veinte de febrero de dos mil dos.

Como se puede observar el Jefe de Gobierno, emitió una determinación, como lo fue la promoción de la fecha citada, con la intención de dar cumplimiento con la medida cautelar que se había estimado infringida.

Bajo esa premisa, es claro que con dicha actuación se cumplió con el objeto primordial de la medida cautelar que era la de paralizar los trabajos de apertura de vialidades sólo en la parte de las fracciones expropiadas que servían de acceso al predio denominado “El Encino”, así como abstenerse de bloquear y cancelar los accesos al predio de la quejosa; por tanto, debe considerarse que con dicha cuestión ha quedado demostrada la sana intención de someterse al cumplimiento de la medida suspensorial que se estimó violada, por lo que debe de tomarse en cuenta y declarar sin materia la denuncia relativa, sin que haya lugar a dar vista al Ministerio Público, pues el objeto del juicio de amparo y de las resoluciones interlocutorias que se dicten en el incidente de suspensión no radica en imponer sanciones a las autoridades que incurran en ellas, sino de dar cumplimiento con la suspensión definitiva concedida.⁴⁶

⁴⁶ Tomo I, p. 55.

Por su parte, el licenciado Carlos Javier Vega Memije, representante del Ministerio Público Federal, expuso ante el Pleno de la Cámara de Diputados:

La declaración de procedencia tiene como objeto remover la protección constitucional al jefe de Gobierno de la capital para que se someta a la jurisdicción de los tribunales y sean éstos quienes decidan sobre la responsabilidad penal. Debe destacarse que el asunto que nos ocupa no inició en la Procuraduría General de la República por denuncia de un particular sino por la vista ordenada por un juez en autos de fecha 30 de agosto de 2001, en el cual textualmente se dice:

“Primero. Se declara fundado el incidente de violación a la suspensión definitiva.

“Considerando Tercero. Toda vez que se ha continuado con los trabajos de apertura de las vialidades denominadas Carlos Graef Fernández y Vasco de Quiroga en el predio denominado El Encino, particularmente en las fracciones que fueron expropiadas, se continúan construyendo vialidades en comento, por lo que se efectúan trabajos de remoción y movimientos de tierra, lo que pone de manifiesto que el jefe de Gobierno del Distrito Federal ha controvertido la suspensión definitiva decretada en resolución del 14 de marzo de 2001.

“Segundo. Para los efectos precisados en la parte final del considerando tercero de la resolución, gírese en su oportunidad atento oficio al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito, a efecto de que proceda en los términos de lo dispuesto en el artículo 206 de la Ley de Amparo respecto de los hechos materia de esta denuncia de violación de la suspensión.” Termina la cita.

Entonces, queda claro que la investigación inicia por denuncia del propio juez de amparo, que resolvió que se había desobedecido la suspensión por él ordenada. Así es: la referida autoridad judicial hizo de nuestro conocimiento que el jefe de Gobierno del Distrito Federal, abusando de su poder, desacató la suspensión otorgada a un particular. De las constancias se demuestra en forma inequívoca que durante 11 meses consecutivos –óigase bien: ¡durante 11 meses consecutivos!– el jefe de Gobierno del Distrito Federal, abusando de su poder, desacató la orden, expresa y clara, de que debía suspender las obras de apertura de vialidades en un predio cuya expropiación estaba cuestionada por ilegal, y que debía abstenerse de cancelar o bloquear al propietario los accesos al predio El Encino. Es de destacar que la orden del juez fue debidamente notificada el día 22 de marzo de 2001 y, no obstante ello, la suspensión fue desobedecida. La violación de la suspensión fue declarada por el juez el 30 de agosto de 2001 y, después de ello, durante cuatro ocasiones más, recibió al jefe de Gobierno para que le informara sobre el cumplimiento de esta suspensión, sin que la misma haya sido obedecida en los términos de ley.⁴⁷

A su vez, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, sostuvo entre sus argumentos lo siguiente:

Por último, preguntaría a ustedes: ¿dónde están el dolo y la mala fe si el camino no se construyó? Y aquí quiero aclarar algo: tres veces el licenciado Memije habló de que en 11 meses se incumplió la decisión del juez; es decir, 11 meses llevó la violación del amparo. Estamos hablando de 200 metros: si hubiese dolo, mala fe, abuso de autoridad, ¿ustedes creen que en 11 meses no

⁴⁷ Tomo I, p. 61.

hubiésemos terminado de hacer el camino? No fue así. Tuvimos que hacer un camino alternativo para comunicar el hospital ABC, y ahí va a quedar la brecha, que constata que no hubo ningún desacato. El dolo y la mala fe son de quien me acusa o de quienes me acusan; tengo la conciencia tranquila. Desde hace muchos años que lucho por mis ideas; lo hago apegado a principios. Uno de éstos es precisamente hablar con la verdad y conducirme con rectitud. Tengo la certeza absoluta de que no se me juzga por violar la ley sino por mi manera de pensar y actuar y por lo que pueda representar, junto con otros mexicanos, para el futuro de nuestra patria.

Atendamos lo evidente, diputadas y diputados: en México hoy se debaten dos proyectos de nación, y de nación en la globalidad, distintos y contrapuestos, y a los que verdaderamente mandan, junto con los que malgobiernan al país, les preocupa y les molesta que nuestro programa en la ciudad de crecimiento económico, generación de empleos, construcción de obras públicas, de educación, salud y vivienda y de apoyo a los más humildes y olvidados se propague cada día más, se acredite entre la gente y se aplique a nivel nacional. Ése es el fondo del asunto. Por eso y por ninguna otra causa nos quieren atajar y me quieren quitar mis derechos políticos con miras a las elecciones de 2006. Quienes me difaman, calumnian y acusan son los que se creen amos y señores de México, son los que en verdad dominan y mandan en las cúpulas del PRI y del PAN, son los que mantienen a toda costa una política antipopular y entreguista, son los que ambicionan las privatizaciones del petróleo y de la industria eléctrica, algo que aún no consiguen tras la entrega sucesiva de los bienes nacionales.

Son los que utilizan el Estado para defender intereses particulares y rescatar instituciones financieras en quiebra, son los que al mismo tiempo consideran el

Estado una carga y quieren desvanecerlo en todo lo tocante a la promoción del bienestar de los pobres y de los desposeídos, que es también, si bien se ve, el bienestar de una nación corroída por la desigualdad. Son los que manejan el truco de llamar “populismo” o “paternalismo” a lo poco que se destina en beneficio de las mayorías, pero nombran “fomento” o “rescate” a lo mucho que se entrega a las minorías rapaces. Son los partidarios de privatizar las ganancias y de socializar las pérdidas, son los que han triplicado en 20 años la deuda pública de México, son los que defienden la política económica imperante, no obstante su serie de fracasos que dan como resultado el cero crecimiento y el aumento constante del desempleo.⁴⁸

En dicha sesión el dictamen de la Sección Instructora fue aprobado. Se emitieron 360 votos en pro, 127 en contra y 2 abstenciones. La movilización social en contra de la resolución adoptada por la Cámara de Diputados, promovida y encabezada por el propio jefe de Gobierno, trajo como consecuencia que la acción penal intentada por el Ministerio Público Federal no prosperara y que el jefe de Gobierno continuara en su cargo. Hoy, Andrés Manuel López Obrador es presidente de la República Mexicana para el periodo 20018-2024.

5. La relación indisoluble

En principio, la diferencia entre política y derecho es necesariamente semántica y conceptual. A la palabra *derecho* el *Diccionario de la Lengua Española* le asigna por lo menos 31 sentidos, uno de ellos es: “Facultad de hacer o exigir todo aquello que la ley o la autoridad establecen en nuestro favor, o que el dueño de una cosa nos permite en ella”. En tanto que la *política* es definida como “perteneciente o relativo a la actividad política” o bien “Dícese de quien interviene en las cosas del gobierno y negocios del Estado”.

⁴⁸ Tomo I, pp. 64 y 65.

El *Diccionario de Filosofía* define al *derecho* “En sentido general y fundamental, (como) la técnica de la coexistencia humana, o sea la técnica dirigida a hacer posible la coexistencia de los hombres. Como técnica, el D. se concreta en un conjunto de *reglas* (que en este caso son leyes o normas), y tales reglas tienen por objeto el *comportamiento intersubjetivo*, o sea el comportamiento recíproco de los hombres entre sí”. En tanto que por *política* entiende “1) la doctrina del derecho y de la moral; 2) la teoría del Estado; 3) el arte o la ciencia de gobernar; 4) el estudio de los comportamientos intersubjetivos”.

Para el *Diccionario de Ciencia Política*, la política es “conflicto público de intereses bajo las condiciones del poder y también de una necesidad de consenso. Aquí se trata sobre todo de llegar a un acuerdo respecto a las premisas fundamentales del procedimiento, pero también de contenido, que por lo menos hagan posible el discurso sobre la existencia a futuro, la capacidad de acción y la convivencia de los seres humanos”⁴⁹.

Por su parte, el *Diccionario Jurídico Mexicano* analiza las diversas nociones del derecho como orden jurídico, sistema normativo, en su naturaleza institucional, como orden coactivo, como reclamo justificado y en su significado valorativo, usos diferentes que no son intercambiables ni pueden reunirse para un género común pues se refieren a cosas diferentes, por lo que concluye que “El uso apropiado de la expresión ‘derecho’ requiere, por tanto, un adecuado deslinde y una muy precisa determinación”⁵⁰.

En su estudio para construir una teoría general de la política, Norberto Bobbio nos recuerda que “Con un lenguaje tomado de la economía, Weber define al Estado como el detentador del monopolio de la coacción física legítima. Para Kelsen el Estado es un ordenamiento coercitivo, en particular: “El Estado es una

⁴⁹ Dieter Nohlen en colaboración con Rainer-Olaf Schultze, Tomo I, A-I, p. 242.

⁵⁰ D-H, pp. 923-932.

organización política porque es un ordenamiento que regula el uso de la fuerza”⁵¹.

Para Edgar Bodenheimer, por su parte, “el Derecho es un término medio entre la anarquía y el despotismo. El peligro de la anarquía consiste en la posibilidad de un abuso arbitrario de poder por parte de todos y cada uno de los individuos. El riesgo del despotismo estriba en la posibilidad del abuso arbitrario de poder por parte de un hombre”⁵².

En realidad, la política puede ser identificada en alguno de los tres sentidos siguientes: como una actividad dirigida a alcanzar, mantener y ejercer el poder; como una lucha entre detentadores de intereses opuestos o como actividad orientada hacia la consecución de un fin que la legitima. Desde una perspectiva de los actores políticos, Manuel Alcántara Sáez⁵³ los ubica en alguna de las cuatro áreas siguientes: cargos de elección popular; altos cargos de libre designación o de confianza de la administración pública; puestos de responsabilidad orgánica y de asesoría en el seno de los partidos y asociaciones políticas, así como aquéllos que habiendo estado en alguna de las situaciones anteriores continúan ejerciendo una influencia en la toma de decisiones públicas.

En tanto que el *derecho* puede ser identificado como las reglas de juego en la búsqueda, conservación y ejercicio del poder; reglas que deben ser respetadas por los involucrados, en el entendido de que cuando no es el caso los actores se colocan en los extremos del juego político democrático con el riesgo de salir del mismo. En su libro *En las fronteras de la democracia*, Guy Hermet advierte que “La plebe urbana no cree en la virtud de las urnas y en la delicia abstracta del juego parlamentario. El demagogo las sustituye con la política ‘vívida’ de las grandes manifestaciones en la calle, el placer de su propia

⁵¹ *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, p. 110.

⁵² *Teoría del Derecho*, p. 32.

⁵³ *El oficio de político*, p. 91-92.

aclamación...”⁵⁴. Se puede caer entonces en lo que Badie y Hermet⁵⁵ llaman las expresiones fuera del sistema: terrorismo, golpe de Estado y revoluciones. Corresponde entonces a los actores, en ese juego de vencidas que es la política, asumir cada uno el desafío que entraña ceder o resistir. Es el momento en el cual la relación indisoluble entre política y derecho transita de la retroalimentación recíproca a la sustitución: o se aplica la ley pase lo que pase o se admite la negociación política que será solo para continuar la lucha por el poder en una nueva etapa de un juego apasionante por inacabable.

6. Bibliografía

- Abbagnano, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, Fondo de Cultura Económica, Tercera edición 1998, Segunda reimpresión 2000, México.
- Alcántara Sáez, Manuel, *El oficio de político*, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México 2014.
- Badie, Bertrand, Hermet, Guy, *Política comparada*, Fondo de Cultura Económica, México 1993.
- Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, Breviarios, Primera edición en español 1989, Decimotercera reimpresión 2009, México.
- Bodenheimer, Edgar, *Teoría del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, Primera edición en inglés 1940, Tercera edición en español (Colección Popular) 1964, México.
- Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición*, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, Editorial Flores, México 2018.

⁵⁴ *En las fronteras...*, p. 133.

⁵⁵ *Política comparada*, pp. 265-292.

-, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas, México 2014.
-, Gómez-Galvarriato Freer, Aurora (Coordinadores), *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, Cuarta edición: octubre de 2009, Segunda reimpresión: agosto de 2011.
- Hermet, Guy, *En las fronteras de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Primera edición en francés 1983, Primera edición en español 1989, Segunda reimpresión 1996, México.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Sexta edición, México 1993.
- Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel Derecho, España 2018.
- Nohlen, Dieter en colaboración con Schultze, Rainer-Olaf, *Diccionario de Ciencia Política*, 2 tomos, Editorial Porrúa, El Colegio de Veracruz, México 2006.
- Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio (Editor), Nohlen, Dieter (Prólogo), *Fundamentos, teorías e ideas políticas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2014.
- Xalapa, Veracruz, abril de 2019.
- Dr. Eduardo de Jesús Castellanos Hernández.
- Investigador del Instituto Interdisciplinario de Investigaciones de la Universidad de Xalapa.