

CAPÍTULO CUARTO

PRESUPUESTOS PARA EL INICIO DEL JUICIO DE DESAFUERO

I. Las autoridades competentes. Cámara de Diputados y Sección Instructora	109
II. La Comisión Jurisdiccional	113
III. Integración de la Sección Instructora	117
IV. El cuestionamiento a la conformación de la Sección Instructora en la LVIII Legislatura	130
V. La publicidad de las sesiones de la Sección Instructora	135
VI. Elementos a comprobarse en la declaración de procedencia	138
VII. Pertinencia de las normas aplicables al juicio político	141
VIII. Inicio del proceso	141
IX. La Subcomisión de Examen Previo	146
X. El Ministerio Público como autoridad legitimada para iniciar el procedimiento	148
XI. Momento para iniciar la declaración de procedencia	151
XII. Ratificación de la denuncia	151

CAPÍTULO CUARTO

PRESUPUESTOS PARA EL INICIO DEL JUICIO DE DESAFUERO

I. LAS AUTORIDADES COMPETENTES. CÁMARA DE DIPUTADOS Y SECCIÓN INSTRUCTORA

En el juicio de desafuero aparecen delineadas con claridad dos autoridades. En primer término, debemos mencionar a la Cámara de Diputados, que es el órgano autorizado por la Constitución para remover el fuero a los funcionarios que disfrutaban de él. Esta Cámara, dice el artículo 111 de la Constitución, “declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado”. Por otra parte, la norma suprema atribuye como facultad exclusiva a la Cámara de Diputados en la fracción V del artículo 74: “declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución”.

La redacción de esta fracción es técnicamente deficiente, puesto que da por sentada la comisión de los delitos por parte de los servidores públicos. En realidad debería decir *si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos a quienes se hubiese imputado la comisión de un delito en los términos del artículo 111*; pero, en fin, queda de manifiesto que el Constituyente determinó la exclusividad de esta atribución a la Cámara de Diputados. Es pues ésta la autoridad competente para decidir acerca del desafuero de los servidores públicos. Es además una autoridad de última instancia, pues sus resoluciones son inataca-

bles en los términos que explicaremos en el apartado final de este capítulo.

La segunda autoridad que participa en el proceso se denomina Sección Instructora. La Sección Instructora no es un mero apéndice de la Cámara de Diputados que realice una función preparatoria de la decisión de la misma a la manera de las comisiones dictaminadoras de tipo genérico. Las comisiones dictaminadoras que estudian una iniciativa de ley efectúan un examen de la misma y presentan una propuesta a la Cámara, pero ninguna de las actividades que desarrollaron tiene efectos sobre los particulares; en cambio, la Sección Instructora es un órgano dotado de facultades por la LFRSP que pueden ser ejercidas respecto de particulares, y emite actos unilaterales y coercibles, los cuales revisten todas las características de un auto de autoridad, independientemente de la voluntad de la Cámara de Diputados; es decir, no se requiere que el pleno de la Cámara en la mayor parte de los casos ratifique o confirme una propuesta hecha por la Sección Instructora, dado que esta misma dispone de atribuciones que le confiere directamente la ley, y que pueden ejecutarse sobre los particulares involucrados en el proceso. La Sección Instructora puede definirse claramente como una *autoridad* distinta de la Cámara de Diputados, si bien sólo encargada de la instrucción del procedimiento con base en la cual elabora un dictamen, que debe concluir con una propuesta para declarar que procede o no el desaforar al funcionario. Sólo tal propuesta se vota en el pleno de la Cámara. Existe el caso de la notoria improcedencia en la cual hay una conclusión diferente, pero también debe ser votada por la Cámara.

La Sección Instructora está dotada de algunas facultades que son atribuidas a los jueces en los procedimientos ordinarios; por ejemplo, el párrafo segundo del artículo 33 de la LFRSP dice:

La Sección respectiva practicará las diligencias que no requieran la presencia del denunciado, encomendando al juez de distrito que corresponda las que deban practicarse dentro de su respectiva jurisdicción y fuera del lugar de residencia de las Cámaras, por medio de despacho firmado por el Presidente y el Secretario de la

Sección al que se acompañará testimonio de las constancias conducentes. El juez de distrito practicará las diligencias que le encomiende la Sección respectiva, con estricta sujeción a las determinaciones que aquélla le comunique.

De la lectura de este precepto se desprende el carácter imperativo de las decisiones de la Sección Instructora, a la que se refiere. Cuando menciona *Sección respectiva* alude a que puede tratarse de la Sección designada por la Cámara de Diputados o por aquella de la Cámara de Senadores denominada “de Enjuiciamiento”. En cuanto al alcance de esta atribución, debe entenderse que la Sección Instructora puede actuar directamente como juez para realizar cualquier diligencia que, eventualmente, podría también encomendarle a un juez de distrito. Sólo quien tiene la facultad propia puede ordenarle a otra autoridad que la desarrolle de la manera como se señala en este artículo en cuanto a la sujeción o subordinación del juez de distrito a las decisiones de la Sección Instructora.

Dice el artículo que dicha Sección le *encomienda* al juez de distrito las prácticas de las diligencias y que éstas se harán con sujeción a “las determinaciones” que aquélla le comunique. Queda pues la acción del juez de distrito, autoridad judicial de carácter federal, sometida a las instrucciones precisas de la Sección Instructora. Esto sólo puede ocurrir si la Sección tiene por sí misma, como se puede colegir del propio texto del artículo, las facultades para realizar diligencias de carácter jurisdiccional.

Una de las disposiciones en las que más contundentemente se evidencia el carácter de autoridad de la Sección Instructora es el artículo 36 de la LFRSP, en donde se establece que la Sección o las Cámaras podrán señalarle a la autoridad que no entregue las copias certificadas solicitadas por el denunciante o querellante, “un plazo razonable para que las expida, bajo apercibimiento de imponerle una multa de diez a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, sanción que se hará efectiva si la autoridad no las expidiere”. Ésta es una de las facultades que con

mayor vigor muestran el ejercicio de un acto de autoridad, hasta el punto que éste puede consistir en la imposición de una multa. De manera que tanto la Sección como las Cámaras pueden aplicar dicha sanción; por lo mismo, queda claro que la Sección Instructora está investida de funciones de autoridad.

En el propio artículo 36, tercer párrafo, se señala también la facultad de la Sección o las Cámaras de solicitar las copias certificadas de constancias que estimen necesarias para el procedimiento “y si la autoridad de quien las solicitase no las remite dentro del plazo discrecional que se le señale, se impondrá la multa a que se refiere el párrafo anterior”. Tenemos aquí otro caso de posible imposición de multa por la Cámara correspondiente *o por la Sección Instructora*.

A mayor abundamiento, el artículo 37 establece “las Secciones o las Cámaras podrán solicitar, por sí o a instancia de los interesados, los documentos o expedientes originales ya concluidos, y la autoridad de quien se soliciten tendrá la obligación de remitirlos. En caso de incumplimiento, se aplicará la corrección dispuesta en el artículo anterior”. Nuevamente existe la posibilidad de imponer multa a alguna autoridad por el incumplimiento de una obligación establecida por la ley, la cual puede ser exigida por la Sección Instructora o por la Cámara de que se trate. Todos estos preceptos nos permiten constatar de manera plena la naturaleza de autoridad que tiene la Sección Instructora.

Debe tenerse en cuenta igualmente que la Sección Instructora está facultada, por ejemplo, para ordenar la realización de inspecciones o cateos dentro de las diligencias que según la ley debe desahogar. El artículo 25 de la LFRSP dice claramente que la Sección Instructora “practicará todas las diligencias conducentes...”, y que puede auxiliarse de un juez de distrito para que se efectúen las mismas.

Existe una marcada diferencia entre las capacidades de esta Sección Instructora en cuanto a la fuerza coactiva de sus decisiones en relación con aquellas de que disponen las comisiones ordinarias de dictamen. El artículo 89 del Reglamento para el Gobier-

no Interior del Congreso General prevé la posibilidad de que las comisiones, por medio de su presidente, puedan pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la nación, todas las informaciones y copias de documentos que estimen convenientes, en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes autorizará a las mencionadas comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. presidente de la República. Esto quiere decir que no pueden imponer su decisión para que les sean remitidas las informaciones que solicitan, y lo más que tienen a su alcance es una queja dirigida al titular del Ejecutivo.

II. LA COMISIÓN JURISDICCIONAL

Para poder comprender la forma como se designa a la Sección Instructora, que cumple un papel tan importante en el proceso, debemos hacer referencia a la existencia de la denominada Comisión Jurisdiccional. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) prevé la existencia de esta Comisión en su artículo 40, en cuyo párrafo quinto se indica:

La Comisión Jurisdiccional 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.

La propia Ley Orgánica del Congreso remite a esta Ley Reglamentaria del título cuarto, que no es otra que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En las disposiciones de la Ley Orgánica, relativas a las comisiones y en todo lo referente al procedimiento legislativo no existen más preceptos que se refieran al juicio de procedencia, y la remisión del artículo 40 conduce a la regulación del mismo por medio de las disposicio-

nes de la LFRSP. La LOCGEUM da por sentado que esta comisión tiene una determinada función prevista en la ley reglamentaria mencionada, y por eso remite a ella. En principio, de la lectura del párrafo quinto de dicho artículo 40 aparece la Comisión Jurisdiccional como un organismo cuya única finalidad es la de hacer surgir de su seno a la Sección Instructora para que desarrolle las tareas que ya hemos venido señalando.

Al revisar la LFRSP encontramos en su artículo 11 la siguiente disposición: “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”. Aquí empiezan las primeras dificultades interpretativas, dado que al final del precepto transcrito se hace una nueva remisión a la Ley Orgánica del Congreso General, la cual, como ya dijimos, no establece mayores previsiones para el desahogo de los procedimientos “consignados en la presente ley” (la LFRSP) y que son precisamente los relativos al juicio político y al desafuero.

Ocurre además que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es de 1982, en tanto que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos actualmente en vigor data de 1999, es decir, es posterior, y por ello se observan diversos anacronismos en las remisiones recíprocas. Por ejemplo, al inicio del artículo 11 de la LFRSP se menciona a la *Gran Comisión* de cada una de las Cámaras del Congreso. Esta Gran Comisión era el órgano de gobierno de las Cámaras, el cual desapareció con motivo de los cambios verificados en la organización del Congreso, los cuales se efectuaron de manera transitoria por una serie de acuerdos parlamentarios en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados y finalmente se concretaron en la LOCGEUM de 1999 por virtud de la cual desapareció la Gran Comisión.

Por lo tanto, para poder aplicar debidamente el artículo 11 es necesario descifrar la forma como debe interpretarse esta referencia a la Gran Comisión. El asunto no es sencillo, porque si se analizan los artículos transitorios de la Ley Orgánica del Congreso de 1999 podemos encontrar distintas referencias a cómo se trasladan competencias de las comisiones anteriormente existentes a las que se establecían en dicha Ley Orgánica, pero no existe una transmisión de tal naturaleza entre la Gran Comisión, como órgano de gobierno que existía en el régimen anterior, y las facultades específicas de un órgano que la sustituya.

Escudriñando el contenido de la Ley Orgánica encontramos que las tareas de *órgano de gobierno* encargadas a la Gran Comisión fueron distribuidas entre la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. En tal virtud, se hace necesario determinar cuál de los nuevos órganos fue investido con la facultad de proponer la constitución de comisiones en la nueva Ley Orgánica, pues a él corresponderá la remisión del artículo 11 de la LFRSP.

Al efectuar tal operación encontramos que el artículo 34, inciso c), de la LOCGEUM, atribuye a la Junta de Coordinación Política la facultad de “proponer al pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas...”. Por lo tanto, donde el artículo 11 de la LFRSP dice *Gran Comisión*, debe leerse *Junta de Coordinación Política*.

Continuando la revisión del artículo 11 de la LFRSP encontramos que entre las propuestas que debe hacer la Junta de Coordinación Política está la relativa a 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”. En el párrafo siguiente del propio artículo 11 se establece que “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”.

En estos dos párrafos del mismo artículo existe una contradicción, puesto que la comisión a la que alude el primer párrafo no puede tener por propósito “sustanciar los procedimientos consignados en la presente ley”, ya que dicha sustanciación corresponde, según la propia ley, a las secciones Instructora y de Enjuiciamiento, respectivamente, en la Cámara de Diputados y en la de Senadores. Al leer el primer párrafo del artículo 11 de la LFRSP tenemos que concluir que la comisión a la que se refiere no puede tener a su cargo ni por mandato de la LFRSP ni de la LOCGEUM la sustanciación de los procedimientos. La propia LFRSP prevé que la comisión señalada, la cual no tiene un nombre específico en esta ley, sólo cumple la función que le asigna el segundo párrafo del propio artículo 11, para que una vez que se apruebe la propuesta de la multicitada comisión por cada Cámara, se designen *de cada una de las comisiones*, cuatro integrantes para formar las secciones ya mencionadas.

En virtud de que el primer párrafo del artículo 11 remite nuevamente a la LOCGEUM en relación con la formación de la comisión no denominada de manera específica en dicho párrafo, resulta que la función en la que coinciden ambas leyes es la que corresponde a la Comisión Jurisdiccional mencionada por el artículo 40, párrafo cinco, de la Ley Orgánica. Esta Comisión Jurisdiccional es entonces propuesta por la Junta de Coordinación Política, y, a diferencia de otras comisiones que tienen un número fijo de miembros, aquí se determina un número variable con un mínimo de doce y un máximo de dieciséis diputados, y su única participación en el procedimiento de declaración de procedencia es que de esta comisión surjan los miembros de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados.

En el caso del Senado existe una disposición similar en el artículo 101 de la LOCGEUM, y en esta Cámara la Comisión Jurisdiccional se integra por un mínimo de ocho senadores y un máxi-

mo de doce para que de entre ellos se designe a los que habrán de conformar la Sección de Enjuiciamiento.

III. INTEGRACIÓN DE LA SECCIÓN INSTRUCTORA

Ya hemos dicho que la Comisión Jurisdiccional de la Cámara de Diputados no tiene más propósito que de entre sus integrantes “se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la Sección Instructora”. Un primer aspecto que está claramente señalado es el de que la Sección Instructora sólo puede conformarse con diputados que hayan sido previamente designados integrantes de la Comisión Jurisdiccional. Esta designación la hace la Junta de Coordinación Política al proponer la integración de las comisiones que son aprobadas por el pleno.

Pero de inmediato salta una duda respecto a quién corresponde la designación de los miembros de la Sección Instructora. La fórmula que utiliza el artículo 40, párrafo cinco, es ambigua; dice “entre ellos *se designen*” a los que habrán de conformar la mencionada Sección. La redacción del párrafo segundo del artículo 11 no nos arroja luz adicional, ya que también dice “por cada Cámara *se designarán* de cada una de las comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora”.

Existen tres soluciones posibles a este problema:

1a. La expresión “se designen” vinculada a la referencia “de entre ellos” debe entenderse en el sentido de que la designación se hace no sólo entre los miembros de la Comisión Jurisdiccional como un conjunto de cuyo seno se puede seleccionar libremente, sino que deben ser ellos mismos, los integrantes de dicha comisión, los que realicen la designación.

2a. La expresión “se designen” no le otorga la atribución a los miembros de la Comisión Jurisdiccional de realizar la mencionada designación, sino que ésta debe ser hecha por la Cámara de Diputados a propuesta, como ocurre con otras comisiones, de la Junta de Coordinación Política.

3a. El “se designan” implica una designación hecha por la Cámara de Diputados, pero dado que existe la Comisión Jurisdiccional para que “de entre sus miembros” se haga dicha designación, es esta Comisión la que debe hacer la propuesta al pleno.

En la LII Legislatura, la Gran Comisión propuso, durante el periodo extraordinario de sesiones celebrado el 12 de julio de 1983, a los diputados que deberían integrar la Comisión Jurisdiccional. La propuesta se aprobó en votación económica, e inmediatamente después, mediante cédula, se procedió a recoger la votación de los miembros de la Cámara para designar a los miembros de la Sección Instructora, sin que mediara ninguna propuesta al respecto. Se señaló entonces que el fundamento para tal elección era el artículo 11 de la LFRSP.

En la LVII Legislatura se había constituido la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política para ejercer las funciones de gobierno de la Cámara y sustituir las atribuciones de la Gran Comisión. A partir de este supuesto, se asumió que dicha Comisión de Régimen Interno tenía la facultad de proponer la integración de las Comisiones, entre ellas la denominada “de Jurisdicción”. Así, el 30 de abril de 1998 se aprobó un acuerdo parlamentario sustentado en el artículo 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, entonces vigente, y el artículo 11 de la LFRSP. El artículo 1o. de dicho acuerdo decía que el mismo

complementa las disposiciones de 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, así como de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos referente a la sustanciación de los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos que competen a esta H. Cámara de Diputados.

Esta disposición “complementaria” resultaba de dudosa legitimidad, dado que pretendía regular un proceso con efectos sobre

terceros a partir de una disposición interna de la Cámara que ni siquiera tenía el carácter de decreto. En el artículo 2o. se determinaba que la “Comisión de Jurisdicción” se integraría por 30 miembros, catorce del PRI, siete del PRD, siete del PAN, un diputado del PT y un diputado del PVEM. Esta es otra característica sui géneris del referido acuerdo, ya que no contenía una propuesta de integración de la Comisión con nombres y apellidos, sino simplemente señalando el número de diputados que acreditarían en la misma los grupos parlamentarios. Nótese además que se aplicaba la regla general del número de treinta miembros, que era el previsto por la ley para todas las comisiones.

El acuerdo parlamentario dotaba además a la Comisión de Jurisdicción de las siguientes atribuciones: “a) Conocer y dirimir las controversias que surjan en la Sección Instructora; b) Recabar informes periódicos de la actuación de la Sección Instructora”. Este singular acuerdo, al que nos venimos refiriendo, se denominó “Acuerdo Parlamentario Relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora de la H. Cámara de Diputados”. Sin embargo, en él no se constituía realmente la Sección Instructora, ésta era aludida en el artículo 5o., que decía lo siguiente: “La Sección Instructora se integrará buscando una participación plural de los grupos parlamentarios que integran la H. Cámara de Diputados”.

Finalmente, el artículo 6o. establecía que la Sección Instructora tomaría sus resoluciones por consenso. A falta del mismo, el asunto debería turnarse de inmediato a la Comisión de Jurisdicción. Esto significaba que para tomar una resolución debería haber unanimidad en la Sección Instructora; de otra manera, se entendía que existía una controversia, la cual debería ser dirimida por la Comisión de Jurisdicción, en los términos del artículo 5o., ya citado, del acuerdo parlamentario.

Posteriormente a la aprobación de este multicitado acuerdo, que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1998, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política dirigió un oficio a la presidencia de la Mesa Directiva

con los nombres de los treinta integrantes de la Comisión de Jurisdicción y de los cuatro miembros de la Sección Instructora para que fueran puestos a consideración de la asamblea. La Sección Instructora quedó configurada con un miembro del PRI, uno del PRD, uno del PAN y uno del PT, con lo que se atendía al principio de pluralidad señalado en el artículo 5o. del acuerdo parlamentario al que nos hemos venido refiriendo.

En la LVIII Legislatura fue la Junta de Coordinación Política la que hizo la propuesta al pleno para integrar la Sección Instructora, lo cual fue objetado por diputados del PRI y del Partido Verde Ecologista de México, quienes argumentaron que no correspondía a la Junta de Coordinación Política hacer dicha propuesta. Para tratar de dilucidar la cuestión habría que determinar si existe prevista en la ley la referida facultad para la Junta de Coordinación Política.

La muy genérica previsión del inciso a) del párrafo uno del artículo 34 de la LOCGEUM no parece darle sustento suficiente. Dicho inciso señala como atribución de la Junta: “impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno a fin de agilizar el trabajo legislativo”. Esta previsión supone la existencia de propuestas, iniciativas o minutas que deban ser resueltas en votación por la Cámara, y señala el impulso a la conformación de acuerdos como tarea de la Junta. En todo caso, esta referencia parecería sustentar la idea de que se trata de decisiones que toman otros órganos de la Cámara, y no la Junta, y a ésta corresponde dar impulso al acuerdo de carácter político entre los distintos grupos parlamentarios. Si se tratara de un acuerdo de la propia Junta no habría que impulsar la conformación de dichos acuerdos al exterior. La idea es que la Junta *toma* acuerdos o los *impulsa*; los que *toma* son propios, los que *impulsa* son ajenos.

Otra posibilidad es acudir al inciso c) del mismo precepto, en el que se indica como atribución de la Junta “proponer al pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas”. Ya hemos expresa-

do que esta facultad se agota en el caso del juicio para la declaración de procedencia con la propuesta de la Comisión Jurisdiccional. La Sección Instructora no es una comisión de la Cámara. En ningún caso está prevista como tal, y por lo tanto no queda comprendida entre aquellos órganos cuya configuración puede ser propuesta por la Junta de Coordinación Política.

No existe una atribución indubitable para la Junta de Coordinación Política en cuanto a la propuesta de los miembros de la Sección Instructora. Por otro lado, tampoco existe una facultad conferida de manera explícita a la Comisión Jurisdiccional para hacer dicha designación. Pero cabría preguntarse ¿cuál es el papel de la Comisión Jurisdiccional, entonces?, ¿es sólo un listado de personas para que de entre ellas se seleccione a quienes formarán la Sección Instructora?

Para dar respuesta a tales interrogantes es preciso referirse a los antecedentes de estos órganos. En el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, todavía en vigor, quedan algunas reminiscencias que deben entenderse ya derogadas respecto de los órganos jurisdiccionales previstos por dicho ordenamiento para la sustanciación de los procedimientos como se concebían originalmente por la Constitución de 1917, y que, como ya hemos explicado, se modificaron en 1982.

En el mencionado Reglamento, cuando se alude a las Comisiones Permanentes, en su artículo 66, se mencionan a la “Primera de Insaculación de Jurados” y la “Segunda de Insaculación de Jurados”. Estas comisiones adquirirían en realidad sólo el carácter de *listas* de diputados o de senadores, según la Cámara de que se tratase, para que por sorteo se determinara quiénes formarían el Gran Jurado que habría de resolver en la Cámara de Diputados de los asuntos de desafuero y en la de Senadores de las sanciones por delitos oficiales.

El artículo 76 del propio Reglamento para el Gobierno Interior le da ese carácter de *listas* al indicar: “En el día siguiente al de la apertura de las sesiones del primer año la Gran Comisión presen-

tará a la Cámara para su aprobación la lista de las Comisiones Permanentes y la de los insaculados para el Gran Jurado, que se pondrán inmediatamente a discusión”. Admitamos que la doble denominación que usa el vetusto Reglamento para el Gobierno Interior abre la puerta para que esas *listas* se consideren también como *comisiones*, y dado que el texto del artículo 11 de la LFRSP es anterior a la vigente LOCGEUM, pudiera estimarse que el legislador de 1982 no tenía la referencia de la Comisión Jurisdiccional como está concebida en la ley actual. Tan es así que no se da un nombre específico a dicha comisión en el artículo 11; se habla sólo de “la Comisión”, lo cual podría haber significado una referencia a las antiguas comisiones Primera y Segunda de Insaculación de Jurados que, como ya hemos visto, en realidad eran meros listados de legisladores para que por insaculación, es decir, por azar, de entre ellos se extrajeran los nombres de quienes habrían de participar en los procesos.

Esta antigua fórmula tenía sentido, dado que por un lado no existía una pluralidad fáctica que obligase a una posible conformación equilibrada entre distintas fuerzas políticas y, por otro lado, se suponía que la tarea de juzgar tenía que basarse en la imparcialidad de los juzgadores, la cual podría garantizarse mejor recurriendo a la suerte para su designación. De cualquier modo, habría que preguntarnos si continúa siendo esa misma la filosofía de los preceptos vigentes.

Por una parte, ya establecimos que la comisión a la que se refiere el artículo 11 de la LFRSP, en términos de la LOCGEUM vigente, es la Comisión Jurisdiccional. Ahora bien, ¿tiene la Comisión Jurisdiccional en el contexto de esta nueva Ley Orgánica la misma característica de un listado de personas para ser insaculadas? Evidentemente, no, puesto que ya la insaculación o sorteo ha dejado de ser el procedimiento para determinar quiénes formarán la Sección Instructora, y ahora existe una designación propiamente dicha. Podría argumentarse que la palabra *designación* ya estaba en el artículo 11 también referida a las previsiones anteriores, pero la LOCGEUM vigente habla de una designación de en-

tre los miembros de la Comisión sin relacionarla con ningún tipo de sorteo, de ahí que deba entenderse que se trata de hacer una designación a partir de la Comisión Jurisdiccional, entendida como comisión, y no como mera lista.

Si recurrimos a la función genérica que la LOCGEUM otorga a las comisiones en su artículo 39, párrafo primero, leeremos: “las comisiones son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales”. Las comisiones *son órganos*, en el concepto de la actual Ley Orgánica del Congreso. Como órganos, deben tener encomendada una función; no pueden ser un mero listado inerte de personas, sino un organismo que efectúa funciones vinculadas a las tareas de la Cámara. La única función que puede desarrollar la Comisión Jurisdiccional, de acuerdo con lo que hemos venido explicando, es la de designar a los miembros de la Sección Instructora de entre sus propios integrantes. En rigor, esa es su *única* función.

No obstante, se plantea un problema adicional. La designación de los miembros de la Instructora tiene por objeto constituir una autoridad, como ya ha quedado demostrado, y esa autoridad tiene capacidad incluso para imponer multas; realiza actos que afectan a terceros, ya sean particulares vinculados con la realización del juicio o autoridades a las que se les solicita la ejecución de determinadas conductas. La designación hecha por la Comisión Jurisdiccional, en los ambiguos términos que hemos venido narrando, podría dejar en condición vulnerable a la Sección Instructora para el desempeño de su tarea, y dado que la regla general de derecho parlamentario en cuanto a los órganos de las Cámaras es la de que los plenos de éstas deben efectuar las designaciones correspondientes, parecería necesario compatibilizar la conclusión de que la única función de la Comisión Jurisdiccional es la designación de los miembros de la Sección Instructora con la necesidad de que éstos dispongan de una plena autoridad derivada de la decisión tomada por el pleno de la Cámara de Diputados.

De ahí que la solución más adecuada sea que la Comisión Jurisdiccional participe en la designación seleccionando de entre sus miembros a quienes deba proponer al pleno para que sea éste el que en una votación, que por tratarse de personas debe ser por cédula, designe a los cuatro miembros de la Sección Instructora. El artículo 153 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso determina que “Las votaciones para elegir personas, se harán por cédulas, que se entregarán al Presidente de la Cámara, y éste las depositará, sin leerlas, en una ánfora que al efecto se colocará en la mesa”.

Otra cuestión por dilucidar es el momento en que debe constituirse la Sección Instructora. También en este punto la redacción es defectuosa y de algún modo contrapuesta entre lo que disponen la LFRSP y la LOCGEUM. La primera, en su artículo 11, prevé que “aprobada la propuesta” que hace la Junta de Coordinación Política en relación con las comisiones de la Cámara, deben designarse los integrantes de la Sección Instructora. No hay especificación clara del momento exacto en que debe efectuarse dicha designación, si bien de la manera como se lee el artículo parecería que la designación de los miembros de la Instructora tiene que hacerse acto seguido, inmediatamente posterior, a la aprobación de las comisiones.

De acuerdo con el artículo 65 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, la elección de las comisiones debe hacerse “en la primera sesión que verifiquen las cámaras después de la apertura del período de sesiones de su primer año de ejercicio”. En consecuencia, una interpretación posible del mencionado artículo 11 de la LFRSP es la de que en la primera sesión que efectúen las Cámaras al inicio del periodo de una Legislatura deben quedar constituidas las comisiones, y en la misma sesión, una vez que se aprueban las comisiones, debe procederse a la designación de los miembros de la Sección Instructora.

En la práctica ha ocurrido que se prolonga el tiempo para la integración de las comisiones por la dificultad que implican los arreglos entre los grupos parlamentarios para decidir los equili-

brios en el seno de las propias comisiones. De manera que la disposición reglamentaria no ha sido respetada escrupulosamente. Así, por ejemplo, la LVIII Legislatura realizó la designación de Comisiones hasta la sesión del 29 de septiembre de 2000, después de que se habían efectuado ya varias sesiones ordinarias.

Por otra parte, la LOCGEUM parece abrir muchísimo el ámbito de discrecionalidad en cuanto al tiempo de la designación de los miembros de la Sección Instructora al señalar en su artículo 40, párrafo quinto, al que ya hemos aludido, lo siguiente: “La Comisión Jurisdiccional 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 las que se refiere la Ley Reglamentaria del título cuarto de la Constitución en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos” (énfasis añadido). Hemos subrayado la expresión *cuando así se requiera* porque da la impresión de que el legislador deja el margen para que la Sección Instructora sólo se conforme cuando tenga que realizar las tareas que le asigna la propia ley, y esa disposición, contenida en una ley posterior a la LFRSP de 1982, podría considerarse como la norma realmente vigente al respecto. No obstante, permanecen algunas cuestiones que deben ser analizadas.

La ley especial para el proceso en el caso de la declaración de procedencia es la LFRSP, y si bien existe el principio general de que la ley posterior deroga a la anterior, se reconoce también el hecho de que la ley especial priva sobre la ley general, es decir, que la norma específica para determinados casos debe ser considerada prevaleciente. Si la ley que regula de manera especial este asunto señala la necesidad de que de inmediato se configure la Sección Instructora después de aprobadas las comisiones, una interpretación congruente es que la expresión “cuando así se requiera” implica una referencia a que ese requerimiento ocurre, de acuerdo con la LFRSP, en el momento inmediatamente posterior a la aprobación de las comisiones.

Profundizando la reflexión, hay que considerar el hecho de que se trata de un órgano jurisdiccional que debiera estar constituido sin referencia a los casos concretos en torno a los cuales se debe pronunciar. En el sistema anterior, como ya lo hemos dicho, se formaban la primera y segunda comisiones o listas de insaculación de jurados. Así se integraba un conjunto de legisladores de entre los cuales, por azar, surgirían los integrantes de la Sección Instructora, pero en el presente los diputados miembros de esta Sección son designados por el proceso al que ya aludimos, y la interpretación según la cual dicha designación debe hacerse desde el inicio de las actividades de la Legislatura parece más congruente que la que permite efectuarla cuando ya se conocen los casos que habrán de juzgarse, como ha ocurrido en diversas legislaturas.

Además, en la LVIII Legislatura se dio una irregularidad adicional, porque aun admitiendo la interpretación de que la expresión “cuando así se requiera” contiene una alusión a que existan casos que juzgar, entonces en cuanto se tiene conocimiento de alguno de ellos debería formarse la Sección Instructora, y en la mencionada Legislatura el primer asunto se conoció desde el mes de abril de 2001. Las solicitudes acumuladas entre esa fecha y septiembre de 2002 llegaron a la Secretaría General de la Cámara de Diputados, y ésta las remitió a la Comisión Jurisdiccional sin que se procediera a integrar la Sección Instructora. Este hecho fue resaltado por los diputados del Partido Verde durante el debate de la creación de la Instructora del 24 de septiembre de 2002.

La primera solicitud de desafuero se presentó el 30 de abril de 2001 como denuncia de un particular en contra de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del estado de Tamaulipas. Esta solicitud fue ratificada el mismo día. El 3 de agosto de 2001 el subprocurador de Procedimientos Penales “A” de la Procuraduría General de la República formuló una solicitud de desafuero en contra de un diputado local a la LXVII Legislatura del estado de Campeche. La ratificación se efectuó el 6 de agosto. El 30 de octubre de 2001 el procurador de Justicia del estado de Veracruz

presentó una solicitud de desafuero en contra de un diputado federal a la LVIII Legislatura. Esta solicitud fue ratificada el 1o. de noviembre de 2001.

El 23 de enero de 2002 se presentó una solicitud de un particular para iniciar la declaración de procedencia en contra de tres diputados del Congreso del estado de Morelos, la cual fue ratificada el mismo día. El 28 de febrero de 2002 el procurador de Justicia del estado de Veracruz solicitó la declaración de procedencia en contra de un diputado federal a la LVIII Legislatura, y ratificó su petición el 1o. de marzo del mismo año. El 26 de marzo de 2002 se presentó una solicitud de declaración de procedencia por un particular en contra de siete ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se ratificó el mismo día. El 3 de septiembre de 2002 se presentó una solicitud de declaración de procedencia por el Ministerio Público del Distrito Federal en contra de un diputado a la II Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual fue ratificada el 5 de septiembre del mismo año.

Todos los casos anteriormente mencionados, excepto el segundo,⁷⁶ fueron recibidos por la Secretaría General de la Cámara de Diputados, que sustituyó a la antigua Oficialía Mayor, tal y como lo dispone el artículo 12 de la LFRSP. Este artículo prevé también que se haga una ratificación ante la propia Oficialía Mayor. En los términos de la Ley Orgánica del Congreso de 1999, la ratificación debe hacerse ante la Secretaría General.

Sin embargo, todas estas ratificaciones fueron hechas ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados, con fundamento en el artículo 56, numeral dos, inciso c), del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados. En rigor legal, la norma antes mencionada no debería sustituir el texto específico del artículo 12 de la LFRSP, que supone la participación del secretario general para que ante él se haga la ratificación correspon-

⁷⁶ Este asunto fue recibido directamente por la Presidencia de la Cámara.

diente. El referido artículo 56 da a la Dirección Jurídica de la Cámara de Diputados, en el párrafo dos, inciso c), la función de “auxiliar a la Secretaría General en los casos en que así se lo solicite, en lo relativo al trámite de las denuncias de juicio político y solicitudes de declaración de procedencia, en los términos de la legislación aplicable”. Salta a la vista que el verbo “auxiliar” no puede dar lugar a que la mencionada Dirección *sustituya* a la Secretaría General, particularmente cuando tal auxilio debe darse en los términos de *la legislación aplicable*, y el multicitado artículo 12 asigna la atribución directa a la Secretaría General; por lo tanto, ésta no puede ser desplazada por una dirección que le está subordinada.

En el escrito que remitió el presidente de la Comisión Jurisdiccional al presidente de la Sección Instructora de la LVIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados el 7 de octubre de 2002 para entregarle los expedientes que se encontraban en poder de la mencionada Comisión, se hace una diferenciación entre todos los casos anteriormente mencionados y las solicitudes de declaración de procedencia presentadas contra los dirigentes del sindicato de Petróleos Mexicanos y la que se presentó en contra del diputado Héctor Sánchez López por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca.

En el mencionado oficio se señala: “De la misma manera le informo que la Secretaría General me comunicó que por acuerdo de la Junta de Coordinación Política del pasado 12 de septiembre de 2002, que una vez integrada la Sección Instructora, esta instancia turnará las siguientes solicitudes de declaración de procedencia”. Aparece aquí una participación de la Junta de Coordinación Política no prevista en el procedimiento establecido para el trámite de la declaración de procedencia de acuerdo con la LFRSP, y que tampoco se había dado en el manejo de las otras solicitudes de procedencia anteriormente mencionadas.

En la LII Legislatura, ya bajo la vigencia de las reformas introducidas en 1982, tampoco se integró la Sección Instructora inmediatamente después de iniciados los trabajos en septiembre de

1982, sino que fue hasta julio de 1983 cuando se convocó a un periodo extraordinario de sesiones a la Cámara de Diputados para conocer de la imputación realizada en contra del entonces senador, Jorge Díaz Serrano, cuando se procedió a efectuar dicha integración. En ese entonces se daba también una contradicción entre el contenido del artículo 11 de la LFRSP, del que se desprende la necesidad de integrar la Sección Instructora al inicio de cada Legislatura, y el artículo 52 de la Ley Orgánica del Congreso, de 25 de mayo de 1979, que señalaba: “Las Comisiones de investigación y las jurisdiccionales se constituyen con carácter transitorio; funcionan en los términos constitucionales y legales y cuando así lo acuerde la Cámara conocerán específicamente de los hechos que hayan motivado su integración”. En consecuencia, la Comisión Jurisdiccional de la que tendría que surgir la Sección Instructora quedaba exenta del régimen general aplicable a la integración de las comisiones ordinarias, que por disposición del artículo 53 de aquella ley debían constituirse durante la primera quincena de septiembre.

El sistema adoptado en dicho artículo 52 dejaba claro que tanto la Comisión Jurisdiccional como la Sección Instructora se generaban con posterioridad a los hechos que debían conocer. Esta disposición resultaba contradictoria del texto del artículo 14 constitucional, pero nunca se impugnó su constitucionalidad. El mencionado precepto introducía una absurda confusión entre las comisiones de investigación que se integran *ad hoc* para conocer de asuntos específicos, y, lógicamente, no pueden crearse con antelación a los mismos, y la Comisión Jurisdiccional, cuya tarea es de naturaleza diferente; por eso resultaba atentatorio a la buena técnica legislativa regularlas conjuntamente.

Lo más congruente con el carácter jurisdiccional de la Sección Instructora sería que ésta se constituya desde el momento mismo en que inician los trabajos de la Legislatura, cuando aún no se conocen los casos que puedan ser materia de su conocimiento. Esta afirmación, no obstante, plantea otro problema relativo a la transferencia de un asunto pendiente de una Legislatura a otra, puesto

que puede ocurrir que queden asuntos por resolver. En esta hipótesis, el principio de que se desconozcan los casos a resolver no operaría, pero, de cualquier manera, sigue siendo válido que existe una mayor posibilidad de imparcialidad si se procura que la Sección Instructora esté configurada desde el inicio de la Legislatura, ya que así, en condiciones normales, los asuntos que se planteen durante el transcurso de la misma no tendrían influencia sobre la designación de los miembros de la Sección Instructora.

Además, la interpretación de que se haga durante la primera sesión del primer periodo ordinario tiene a su favor la relación con la garantía individual contenida en el artículo 14 constitucional, que prevé la necesidad de que se hayan establecido previamente los tribunales que conozcan de asuntos por virtud de los cuales pueda un ciudadano ser privado de algún derecho, y resultaría muy discutible la existencia previa del tribunal si éste se configura con posterioridad al asunto que habrá de resolver.

La Sección Instructora indiscutiblemente tiene características de tribunal, como ya lo hemos constatado; entonces, para que su tarea no sea tachada de inconstitucional debe haber sido establecida con anterioridad al momento en que se plantee la necesidad de juzgar el asunto que se pondrá a su conocimiento.

IV. EL CUESTIONAMIENTO A LA CONFORMACIÓN DE LA SECCIÓN INSTRUCTORA EN LA LVIII LEGISLATURA

Ya hemos explicado que la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados tomó la decisión de conformar la Sección Instructora a partir de la propuesta de la Junta de Coordinación Política pese al muy endeble sustento jurídico de dicha solución. En el Acuerdo relativo a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados publicado en el *Diario Oficial* del 27 de septiembre de 2002, se lee en su punto segundo que el fundamento invocado para hacer dicha propuesta fue el artículo 11 de la LFRSP y el artículo 34, punto 1, inciso c), de la Ley Orgánica del Congreso General de los

Estados Unidos Mexicanos, los cuales ya hemos analizado, y de ninguna manera prevén la conclusión que se sostiene en dicho acuerdo, a saber: “a esta Junta de Coordinación Política le corresponde proponer al pleno de esta Cámara de Diputados de entre los integrantes de la Comisión Jurisdiccional a quienes habrán de conformar la Sección Instructora de este órgano legislativo para intervenir en los procedimientos a que se refiere la Ley Reglamentaria del título cuarto constitucional”. Hemos demostrado en párrafos anteriores que esa afirmación no se sostiene, dado que la Sección Instructora no es una comisión, y las atribuciones del inciso c) del párrafo uno del artículo 34 aluden exclusivamente a la propuesta de integración de comisiones por parte de la Junta de Coordinación Política.

Esta Junta introdujo también una interpretación altamente discutible del último párrafo del artículo 11, en el que se señala: “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”. Éste podría parecer un argumento a favor de la participación de la Junta de Coordinación Política en su carácter de sucesora de las funciones de la Gran Comisión. No obstante, habría que decir, en primer término, que el supuesto jurídico para que interviniera la Gran Comisión era la ocurrencia de vacantes en el seno de la Sección Instructora. En ningún momento se prevé la designación de suplentes, como propuso la Junta de Coordinación Política y lo aprobó el pleno en el acuerdo que venimos comentando. Además, la lógica del artículo en cuestión sostiene el criterio de que la designación de los miembros de la Sección Instructora debe ser hecha por el pleno, y que, como una excepción, la ley abre la posibilidad de que si se presentan vacantes en dicha Sección Instructora, sea el órgano de gobierno el que haga la designación de quien habrá de cubrirlas. Así debe interpretarse este párrafo, para el efecto de que la Junta de Coordinación Política quede eventualmente facultada para designar a quien deba ocupar el lugar

que hubiese quedado vacante en la Sección Instructora, posteriormente a dicha vacancia.

Pero el cuestionamiento central respecto a la conformación de la Sección Instructora se dio por motivos políticos, si bien sustentados en argumentos jurídicos importantes. La manera como se configuró la Sección Instructora otorgó dos lugares al Partido Acción Nacional, uno al Partido Revolucionario Institucional y otro más al Partido de la Revolución Democrática. El Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista argumentaron que esta distribución era inequitativa en cuanto a la correlación de las fuerzas políticas al interior de la Cámara. Efectivamente, PRI y PAN disponían de un número prácticamente equivalente de diputados que representaban una proporción aproximada de un 42% cada uno. La argumentación relativa a la desproporción se basaba en que en esas condiciones no parecía sustentarse el hecho de que al interior de la Sección Instructora el PAN dispusiese de un 100% más de representación que el PRI.

El planteamiento derivaba de la consideración de que en la hipótesis de que se admitiese como válida la propuesta formulada por la Junta de Coordinación Política respecto de la designación de los miembros de la Sección Instructora equiparándola a la designación de una comisión, entonces tenían que ser aplicados los mismos criterios jurídicos que rigen la conformación de las comisiones en la Cámara. Como he señalado, si bien la disputa tenía un fondo político, existe un criterio normativo que la soporta. El párrafo segundo del artículo 43 de la LOCGEUM prevé que “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”. El argumento es incontrovertible.

Independientemente de que, en rigor, la Junta de Coordinación Política careciera de facultades para realizar tal propuesta, si se considerase válido el sustento alegado por la propia Junta para hacerla, entonces el criterio que debería informar la misma ten-

dría que ser el de proporcionalidad que rige en términos generales para las comisiones. Y esta proporcionalidad quedaba completamente rota de la manera como se configuró la Sección, ya que el PAN, con una representación en el pleno de aproximadamente 42%, ocupaba el 50%; el PRI, con un número similar al PAN en la asamblea, quedaba sólo con el 25% de la Sección; es decir, la mitad de lo que tenía el PAN, y el PRD, con aproximadamente el 11% de cobertura en la Asamblea, disponía del 25% en la Sección Instructora. Evidentemente, la única posible solución al principio de proporcionalidad era dar el mismo número al PAN y al PRI; es decir, dos a un partido y dos a otro. No puede argumentarse que resulta injusta la exclusión de otros grupos parlamentarios, pues lo mismo ocurre cuando éstos tienen una dimensión reducida, y, en consecuencia, no pueden tener la misma representación en todas las comisiones. Sin embargo, para tratar de superar la objeción derivada de que solamente formaran parte de la Sección Instructora miembros de dos grupos parlamentarios se planteó la posibilidad de recurrir a un mecanismo basado en un criterio de paridad, el cual no es ajeno a algunas de las soluciones adoptadas en el Congreso mexicano; por ejemplo, en la LVII Legislatura se había tomado el acuerdo de que los vicepresidentes de distintos grupos parlamentarios se rotaran en el ejercicio de la presidencia, lo cual permitía que cada uno de ellos presidiera una sesión, independientemente de la fuerza representativa de sus grupos. Este esquema de alguna manera ha sobrevivido en la conformación de las vicepresidencias de la Mesa Directiva bajo el imperio de la actual LOCGEUM, que permite la participación de diferentes grupos en cargos similares aunque tengan una distinta representatividad. De hecho, el acuerdo por el que se repartió la presidencia de la Cámara en periodos temporales a partir del 1o. de septiembre de 2002 iba justamente en el mismo sentido, puesto que un pacto entre las formaciones políticas, no plenamente sustentado en la ley, garantizaba la presidencia de la Mesa Directiva al grupo parlamentario del PRI del 1o. de septiembre al 15 de diciembre de 2002, al del PRD del 16 de diciembre de

2002 al 14 de marzo de 2003 y al PAN del 15 de marzo al 31 de agosto de 2003.

Esta aplicación del principio de paridad o de igualdad se pretendió hacer valer como fórmula para la integración de la Sección Instructora, buscando que las cuatro fuerzas con mayor número de diputados estuvieran representadas; es decir, un diputado panista, un priísta, un perredista y uno del Partido Verde Ecologista. La fuerza mayoritaria conjunta del PAN y el PRD aseguró finalmente la presencia de dos diputados panistas, pese a que la oposición del Partido Verde Ecologista hizo notar que si se aplicaba un criterio partidista a la resolución de los procesos de los que debería conocer la Instructora, la presencia de dos diputados del partido gobernante podrían garantizar la impunidad de los miembros del gobierno que eventualmente resultasen acusados.

Esta impugnación planteada en el debate de la Cámara de Diputados fue recogida por algunos de los sujetos a proceso de declaración de procedencia cuestionando ante el Poder Judicial Federal por vía de amparo la conformación de la Sección Instructora (véase el apartado relativo al amparo, donde se explica más ampliamente esto). La demanda de amparo fue admitida, pero el juez de distrito que conoció de ella falló en el sentido de que debía sobreseerse, en razón de que las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados en esta materia son inatacables. El asunto fue sometido a la revisión, y a fines de mayo de 2003 estaba aún pendiente de resolverse.

Un último pero no menos importante cuestionamiento en relación con la integración de la Sección Instructora tiene que ver con la naturaleza del acto por virtud del cual se constituye dicha autoridad. En la práctica se ha acudido a la figura del acuerdo parlamentario, cuya base constitucional se encuentra en el artículo 77, fracción I, de la norma suprema, el cual señala que cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra, “dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior”. La constitución de una autoridad como la Sección Instructora no puede realizarse por medio de una disposición que se supone sólo

aplicable al régimen interno de la Cámara de Diputados, dado que los actos de dicha Sección van a tener efecto sobre terceros ajenos al órgano Legislativo. Las resoluciones del Congreso, que constituyen actos de autoridad, deben tener forzosamente el carácter de ley o de decreto, según lo dispone el artículo 70 constitucional. El decreto, de acuerdo con la doctrina, es toda resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto o negocio de su competencia, que crea situaciones jurídicas concretas y se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo o lugar, instituciones o individuos. Estas características se presentan en el caso de la integración de la Sección Instructora, cuyas funciones no se reducen a una tarea interior del órgano Legislativo, sino, como ya se ha indicado, a un conjunto de actos que son efectivamente *actos de autoridad*. Por esa razón, el acto jurídico que la crea debe ser necesariamente un decreto, y no un acuerdo parlamentario.

V. LA PUBLICIDAD DE LAS SESIONES DE LA SECCIÓN INSTRUCTORA

Durante los trabajos de la Sección Instructora de la LVIII Legislatura se planteó el problema de la publicidad de las sesiones de dicha Sección. El acuerdo tomado por mayoría en su seno fue en el sentido de no hacer público el desarrollo de las sesiones y no permitir el acceso de la prensa a las mismas. Este punto está sujeto también a un análisis complicado, porque existen argumentaciones jurídicas que parecen favorecer cualquiera de las dos posiciones, ya sea la realización reservada o en secreto de las tareas de la Sección Instructora o su conducción a la luz pública.

En cuanto a la teoría de la reserva, ésta podría encontrar apoyo, aunque no explícito, en una referencia aplicable sólo a la Cámara de Senadores relativa al trabajo de comisiones incluida en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión. El artículo 93 de esta ley respecto de las comisiones del Senado señala: “las reu-

niones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes”. No existe una disposición equivalente en la regulación del trabajo de comisiones de la Cámara de Diputados, pero si se considerara una aplicación analógica podría decirse que pareciera que el legislador plantea como norma general la sesión cerrada o reservada de las comisiones, pero evidentemente permite que se efectúen de manera abierta al decir que las reuniones *podrán* ser públicas.

En el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso encontramos en su artículo 92 una disposición que está relacionada con este punto: “cualquier miembro de la Cámara puede asistir sin voto a las conferencias de las comisiones, con excepción de las secciones del Gran Jurado, y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio”.

De aquí podría desprenderse también que el legislador quiere conservar en sigilo las reuniones de las secciones Instructora y de Enjuiciamiento en cada una de las Cámaras, al extremo de que ni siquiera pueden participar en ellas los demás legisladores. La conclusión en cuanto al secreto de las reuniones sería también discutible en este caso, porque el valor a preservar no es el conocimiento de los asuntos tratados en la Sección, sino el hecho de que puedan participar con voz los legisladores manifestando opiniones en un asunto que es de exclusiva competencia de un órgano estrictamente jurisdiccional que tiene que hacer apreciaciones técnico-jurídicas, y no operar de acuerdo con opiniones de carácter político.

En cuanto a las sesiones de la Sección, encontramos, por otro lado, el principio general de publicidad en materia penal, que tiene rango constitucional, y, dado que el juicio de procedencia se sigue bajo las reglas del procedimiento penal, sería válido aplicar los mismos principios que operan en este proceso a la actividad de la Sección Instructora, puesto que las tareas que se propone tienen que ver, como ya lo hemos explicado, con la comprobación de conceptos de naturaleza penal: la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado.

Considerando que es posible hacer una interpretación analógica en este punto, ya que la prohibición para emplear la analogía en materia penal sólo tiene que ver con la imposición de las penas, y no con aquellos aspectos que incluso pueden resultar favorables al gobernado, sería aplicable la fracción VI del artículo 20 constitucional, relativa a las garantías del inculpado “en todo proceso de orden penal”, pues ya hemos referido el carácter equivalente que tiene el juicio de procedencia a los procesos penales. Esta fracción señala que el inculpado “será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito...”.

Podría decirse que no son aplicables las normas relativas al juez o jurado de ciudadanos, pero resulta evidente que el juicio de procedencia tiene un régimen de excepción en muchos sentidos, dado que la capacidad de juzgar se deposita en un órgano legislativo, por mandato constitucional. De cualquier modo, el carácter público de la audiencia en un proceso penal debería transferirse a las actividades de la Sección Instructora, puesto que el posible resultado de éstas es la privación del fuero y la sujeción del inculpado a un proceso penal, en el cual puede incluso ser privado de la libertad. En esas condiciones, debe prevalecer el criterio del conocimiento público de lo que se ventila en el proceso de un funcionario acusado de la comisión de un delito, y no existe impedimento expreso en ninguna parte de la Ley Orgánica del Congreso para que esto sea así. En beneficio de la transparencia y de las garantías de quien es sometido a este proceso debería privilegiarse la publicidad de las sesiones de la Sección Instructora.

Es interesante hacer notar que en los resultandos de los dictámenes emitidos por la Sección Instructora se destaca el hecho de que la declaratoria formal de instalación de dicha Sección se hizo “contando con la presencia de los medios de comunicación”. Es difícil entender cómo un hecho que se resalta de esa manera (lo cual quiere decir que la Sección Instructora consideraba importante la presencia de los medios en su instalación) después se haya convertido por decisión de la mayoría de la propia Sección

Instructora en una acción realizada de manera reservada y negándoles el acceso a tales medios de comunicación.

Un argumento aparentemente sólido contra la publicidad de las sesiones es el que se deriva del artículo 33 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Éste dispone que “Se presentarán en sesión secreta: Las acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los estados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia”. Empero, por una parte esta norma reglamentaria es de un rango inferior a la disposición constitucional, que concede a los acusados la garantía de ser juzgados en audiencia pública, cuya aplicación analógica es perfectamente sostenible. Además, la Cámara de Diputados ha adoptado soluciones disímboles. Durante la LVIII Legislatura los expedientes que contenían conclusiones de notoria improcedencia puestos a consideración de la Cámara el 3 de diciembre de 2002 se presentaron en sesión secreta; en cambio, los dictámenes con puntos resolutivos declarando que no había lugar a proceder contra los inculpados que se pusieron a votación el 22 de abril de 2003 fueron dados a conocer a los diputados en sesión pública del pleno.

VI. ELEMENTOS A COMPROBARSE EN LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

Con apego a lo dispuesto por el artículo 25 de la LFRSP, las diligencias que debe practicar la Sección Instructora tienen como propósito: “establecer la existencia del delito; la probable responsabilidad del imputado y la subsistencia del fuero constitucional del mismo”. En orden lógico esta última tarea debe ser prioritaria. Diríase que se trata de una cuestión de previo y especial pronunciamiento. Lo primero que tiene que hacer la Sección Instructora es constatar si la persona a quien se le imputa la comisión de un delito se encuentra protegida por la inmunidad relativa que el

fueero representa; para ello debe verificar que continúa en el desempeño del cargo; que no se ha separado del mismo por alguna razón; que no ha concluido el periodo durante el cual debe desempeñarlo y, aunque parezca absurdo, hasta el hecho de que permanezca con vida aquel contra el cual se ha formulado la acusación.⁷⁷

Una vez que se ha constatado que el funcionario efectivamente dispone de fuero, la Sección debe avocarse el cumplimiento de los otros dos extremos. La naturaleza de las diligencias es equiparable al proceso penal, pues técnicamente se tiene que corroborar en cada caso un concepto que corresponde exclusivamente al área del mencionado derecho penal. Las constancias que se presenten a la Sección Instructora deben ser suficientes para demostrar que ha ocurrido una conducta típica, antijurídica, culpable y punible; por lo tanto, las pruebas aportadas tienen que permitir la demostración de que efectivamente existe un delito de una manera jurídicamente indubitable; esto es, no se trata de una mera apreciación o de una convicción basada en valoraciones de carácter subjetivo o político, sino de una actuación de índole técnica que permita comprobar la existencia de una conducta delictiva.

De tal manera que aunque no prejuzgue, como señala la Constitución, “los fundamentos de la imputación”, la Sección Instructora necesariamente tiene que constatar aspectos de naturaleza penal, ya que la ley le obliga a efectuar una valoración tanto de la existencia del delito, lo cual supone el conocimiento de los elementos del mismo y que éstos se hayan dado de hecho, como de los

⁷⁷ En el caso de la solicitud de declaración de procedencia formulada por el particular contra los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Tamaulipas, de la cual conoció la Sección Instructora de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura, esta Sección entró a conocimiento del asunto el 7 de octubre de 2002, y la magistrada Ana Teresa Lubbert Gutiérrez, que formaba parte de dicho Tribunal, había fallecido el día 21 de julio del mismo año. Este asunto fue desechado por notoria improcedencia, y por ello no se entró al análisis de la subsistencia del fuero de los magistrados, pero es evidente que ahí se daba un caso de insubsistencia del fuero con motivo del fallecimiento.

datos que hagan probable la responsabilidad del imputado. Es cierto que la Sección Instructora no determina si esa responsabilidad queda probada, pero, evidentemente, los elementos de prueba que se le aportan durante el proceso deben generar una convicción en sus miembros de que es susceptible de comprobarse la mencionada responsabilidad a la luz de las constancias que tiene a la vista.

La diferencia con un juicio penal es que en este último debe quedar *probada* la responsabilidad para poder condenar, y en el juicio de procedencia basta con que la Sección estime que es *probable* dicha responsabilidad, sin prejuzgar de la culpabilidad, pero sí considerando que dicha culpabilidad puede darse en razón de la probable responsabilidad.

Por eso el desarrollo del procedimiento debe tender a la consecución de evidencias de la existencia del delito y de la mencionada probable responsabilidad. Igualmente, la forma que adopte la resolución final debe ser similar a la de una sentencia, de modo que se establezcan los hechos que resultan, las consideraciones lógicas y jurídicas a través de los considerandos correspondientes que conduzcan a la formulación de conclusiones basadas en tales hechos y en su valoración con un criterio jurídico penal, para determinar si ha lugar o no a proceder contra el inculpado.

No puede sustraerse la Sección Instructora en el juicio de declaración de procedencia de esta referencia a la materia penal, y, en consecuencia, no se trata solamente de que dé un criterio político que permita definir si se ve afectada o no la tarea desempeñada por el funcionario. No es una determinación que se refiera a la viabilidad política de la continuación del procedimiento basada en que la función se afecte o no, pues la ley exige que se determinen elementos de naturaleza penal para poder proceder contra el imputado.

VII. PERTINENCIA DE LAS NORMAS APLICABLES AL JUICIO POLÍTICO

Para la declaración de procedencia señala el artículo 25 de la LOCGEUM, “se actuará en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados”. Este texto nos obliga a verificar cómo se desarrolla el juicio político en el que evidentemente participan ambas Cámaras y desentrañar el sentido de la expresión *en lo pertinente* que contiene el mencionado artículo 25.

Ahora bien, ¿qué es *pertinente* tomar del procedimiento establecido para el juicio político para efectos de la declaración de procedencia? Razonando *a contrario sensu* constataremos que no es pertinente, de lo previsto en el procedimiento de juicio político, aquello que tiene que ver con la participación de ambas Cámaras y con la naturaleza específica del juicio político. Lo que no quede excluido, por ser inaplicable para el caso de la declaración de procedencia, debería considerarse pertinente.

En las actuaciones de la Sección Instructora de la LVIII Legislatura se sostuvieron criterios discrecionales para dejar de aplicar algunos de los preceptos relativos al juicio político que deberían ser pertinentes también en la declaración de procedencia, y bajo el subterfugio de la *pertinencia* se abrió el espacio para decisiones en algunos casos arbitrarias, acogiéndose a la idea de que quedaba totalmente a juicio de la Sección Instructora la *pertinencia* o no de la aplicación de las disposiciones mencionadas. (Véase apartados relativos al periodo probatorio y a la valoración de las pruebas en el capítulo V).

VIII. INICIO DEL PROCESO

Según el artículo 9o. de la LFRSP, el procedimiento de juicio político se inicia con la denuncia que cualquier ciudadano puede

presentar al respecto ante la Cámara de Diputados. Textualmente dice dicho artículo:

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7o., de esta propia Ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5o. de esta misma Ley, por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

Los diputados y senadores pueden también iniciar acciones de juicio político, ya que quedan comprendidos en el rubro genérico de *cualquier ciudadano*.

Se prevé, con la locución “bajo su más estricta responsabilidad”, que quien realice acusaciones infundadas puede ser objeto a su vez de una reclamación de responsabilidad, ya sea de carácter civil, eventualmente por daño moral, o bien de naturaleza penal si se incurre en una difamación o calumnia en contra del servidor público al que se acusa. Aquí cabe la primera comparación en cuanto a la declaración de procedencia: ¿puede iniciar cualquier ciudadano el procedimiento? El artículo 109 de la Constitución dice: “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 que se refiere el presente artículo”. El mencionado precepto alude al juicio político, a la comisión de delitos y a las responsabilidades administrativas. En consecuencia, debe considerarse que tanto el juicio político como la declaración de procedencia pueden tener su origen en la denuncia formulada por cualquier ciudadano. Es correcto que la Constitución y la ley exijan la ciudadanía para promover el inicio de un juicio político, pues ello concuerda con la parte final del primer párrafo del artículo 8o. constitucional, en el que se indica que en materia política sólo podrán hacer uso del derecho de petición los ciudadanos de la República.

El artículo 25 de la LFRSP, que alude expresamente al procedimiento aplicable a la declaración de procedencia, dice:

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

De esta redacción se desprende que atendiendo a la disposición constitucional también puede presentarse una denuncia o querrela por particulares directamente ante la Cámara de Diputados. De hecho así ocurre. La Cámara de Diputados ha recibido denuncias o querrelas de particulares, pero el procedimiento aplicado a dichas denuncias o querrelas ha sido el de remitirlas en algunos casos a la autoridad investigadora o bien desechar el asunto por notoriamente improcedente cuando no existe la integración de la averiguación previa por parte del Ministerio Público. La cuestión queda abierta en cuanto a la posibilidad de que la propia Cámara realizara dicha averiguación previa, interpretación que no riñe con lo previsto en el texto constitucional. En rigor, podría pensarse que se trata de un caso de excepción al monopolio del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público y que bien podría la Cámara, como ocurre en el *impeachment*, crear un comité que realizara la averiguación o dejar dicha tarea a la Sección Instructora de la propia Cámara.

Aunque el texto legal prevé que el inicio del procedimiento para la declaración de procedencia provenga de una denuncia o querrela de particulares, en la práctica sólo se da trámite a los requerimientos formulados por el Ministerio Público. En ese sentido, ha razonado la Instructora que la expresión “cumplidos los requisi-

tos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal”, obliga a pensar que esos requisitos sólo pueden ser cubiertos por el Ministerio Público, reconociendo a éste el monopolio del ejercicio de la referida acción penal y rechazando la interpretación que permitiría a la Cámara, a través de la Sección Instructora, integrar la averiguación previa correspondiente.

Puede argumentarse que resulta más conveniente y, desde un punto de vista técnico-procesal, más adecuado, que sea siempre el Ministerio Público el que integre las averiguaciones previas. En todo caso, esta interpretación deja sin efecto el propósito del Constituyente de que cualquier ciudadano pueda iniciar tal procedimiento.

Es interesante el hecho de que el legislador no haya colocado también la referencia a “cualquier ciudadano” en el artículo 25 para permitir a *cualquier persona* la presentación de una denuncia o una querrela. La segunda alternativa resulta lógica si se piensa que no se trata de un *derecho de petición en materia política*, dado que éste no es un juicio político, y que la presentación de denuncias o querrelas está abierta a cualquier persona que no necesariamente debe tener el carácter de ciudadano; incluso un extranjero, por ejemplo, pudiera ser el afectado de un delito perseguible por querrela, y, en consecuencia, podría presentarla. En tal virtud, no se precisa tener el carácter de ciudadano para iniciar el proceso de declaración de procedencia; basta con que existan elementos para presentar una denuncia o una querrela, aunque, como ya hemos dicho, el destino de éstas ha sido, o bien, la remisión al Ministerio Público o el desechamiento, por estimar que no se han “cumplido los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal”.

La segunda parte del primer párrafo del artículo 25 de la LFRSP señala que “en este caso, la Sección Instructora practicará todas las 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.

Concluida esta averiguación, la Sección determinará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado”. Esta segunda parte es muy interesante, porque ratifica la interpretación que permitiría la realización de la averiguación previa a la Sección Instructora, pues la realización de *todas* las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado es una tarea que forma parte de la propia averiguación previa. No obstante, aunque se admita la interpretación restrictiva, según la cual siempre debe ser el Ministerio Público el que realice dicha averiguación, tiene que reconocerse que la naturaleza de los trabajos de la Sección Instructora está vinculada a la demostración de ciertos elementos de carácter penal.

En su origen, la declaración de procedencia pudo estar desvinculada del análisis de la materia penal para atender sólo a una cuestión de oportunidad política o de funcionamiento de la Cámara, en el entendido de que se protege una función pública y, en su caso, la integridad del Poder Legislativo, pero ahora es claro que en virtud del contenido de la LFRSP la función de la Sección Instructora se asemeja a la del investigador, pues tiene que realizar diligencias para establecer si el delito existe o no, con lo cual se ve en la necesidad de comprobar los elementos del cuerpo del delito y, eventualmente, incluso conocer acerca de posibles excluyentes de responsabilidad, dado que de existir éstos no se daría alguno de dichos elementos. Así, aunque se pudiese verificar que hay tipicidad podría no existir algún otro elemento delictivo, como la antijuridicidad. Nótese que no se habla sólo de comprobar los elementos del tipo, sino la *existencia* del delito, lo cual es más amplio, y tendería a comprobar que existe la conducta, la tipicidad, la antijuridicidad, la culpabilidad y la punibilidad.

IX. LA SUBCOMISIÓN DE EXAMEN PREVIO

Veamos el segundo párrafo del artículo 9o., aplicable al juicio político, para determinar si es *pertinente* que rija para la declaración de procedencia. Dicho párrafo señala que

la denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo ante el señalamiento del denunciante podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

La Subcomisión de Examen Previo es un órgano que opera como filtro en el caso de los juicios políticos. Esta Subcomisión se forma con integrantes de las Comisiones de Justicia y Derechos Humanos, y de Gobernación y Seguridad Pública.

En el caso del desafuero del senador Jorge Díaz Serrano, en 1983, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión remitió a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, que eran las competentes de acuerdo con la Ley Orgánica de esa época, el expediente que contenía la solicitud de desafuero presentada por la Procuraduría General de la República “para los efectos consignados en el artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”. Las mencionadas Comisiones emitieron el 4 de julio de 1983 los siguientes puntos resolutivos:

PRIMERO. Se constata que la persona en contra de quien se pretende ejercitar la acción penal, Ing. Jorge Díaz Serrano, cuenta con fuero constitucional inherente a su calidad de Senador de la República.

SEGUNDO. Sin prejuzgar sobre la presunta responsabilidad del senador Jorge Díaz Serrano, se establece que los hechos atribuidos son susceptibles de ser calificados como delitos.

TERCERO. El requerimiento se estima fundado y por tal motivo procedente en la forma y términos en que fue presentado.

CUARTO. Ha lugar a iniciar el procedimiento de declaración de procedencia en contra del senador Jorge Díaz Serrano.

QUINTO. Túrnese el expediente a la Gran Comisión de la Cámara de Diputados.

Esta resolución estableció como uno de sus fundamentos el artículo 12 de la LFRSP; por lo tanto, en ese caso se partió del supuesto de que las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, que actuaron en conjunto desempeñando la función de la Subcomisión de Examen Previo, sí tenían intervención también en el juicio de procedencia.

Empero, las legislaturas LVII y LVIII no enviaron los asuntos relacionados con los juicios de declaración de procedencia a la Subcomisión de Examen Previo por considerar que no era pertinente.

El artículo 10 de la LRSP se refiere a la autoridad que conoce de cada procedimiento. En el caso del juicio político prevé la existencia de una Subcomisión de Examen Previo, cuya participación corresponde sólo a dichos juicios políticos, como lo dice el propio artículo 10, al establecer que la misma “tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el capítulo segundo de esta ley”, es decir, al desarrollo del juicio político. En tanto que el artículo 25 expresamente prevé que la Sección Instructora realizará todas las diligencias en el caso de la declaración de procedencia. La Cámara de Diputados ha interpretado la ley en este mismo sentido en cuanto a que la Subcomisión de Examen Previo que realiza, como su nombre lo indica, un examen preliminar del contenido de las denuncias, sólo puede actuar en el caso del juicio político, pero no en el de la declaración de procedencia.

La Sección Instructora, en cambio, opera también en el juicio político, pero una vez que ha concluido la fase relativa a la Sub-

comisión de Examen Previo. La Sección Instructora debe integrarse de acuerdo con el contenido del artículo 11 de la ley que regula este procedimiento. Al respecto, remitimos al lector al apartado correspondiente a la autoridad que conoce del procedimiento, donde nos referimos extensamente a los problemas derivados de la integración de esta Sección Instructora.

X. EL MINISTERIO PÚBLICO COMO AUTORIDAD LEGITIMADA PARA INICIAR EL PROCEDIMIENTO

Deberíamos considerar que el párrafo segundo del artículo 9o. de la LFRSP resultaría pertinente en el caso de la declaración de procedencia para cuando se trata de denuncias o querellas de particulares, de manera que no sean notoriamente improcedentes y que puedan dar algún sustento para iniciar el procedimiento, pero dado que el criterio sostenido por la Sección Instructora ha sido el de sólo dar trámite a los requerimientos ya formulados con base en un pliego de consignación en el cual se establezcan las condiciones de existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, podemos estimar que la naturaleza del acto por el que se inicia el procedimiento de declaración de procedencia es, de acuerdo con esos precedentes, siempre un acto del Ministerio Público, que por definición debe contener los elementos que, en términos generales, se prevén para la denuncia en el caso de juicio político en este artículo 9o., y por lo tanto se presume que se cumplen dichos requisitos al momento de que existe un requerimiento de parte del Ministerio Público vinculado a un pliego de consignación.

El pliego de consignación es el documento contenido en las averiguaciones previas a través del cual el Ministerio Público ejercita formalmente la acción penal ante el juez. Ha sido criterio de la Sección Instructora el considerar que debe existir este pliego de consignación para verificar que se dan todos los elementos previstos por el legislador en cuanto a la existencia del

delito y a la responsabilidad del indiciado. Aunque las resoluciones que se refirieron a la carencia del pliego de consignación⁷⁸ no decretaron la notoria improcedencia, ya que la Sección Instructora entró al fondo del asunto en ambos casos, aunque posteriormente razonó que la falta misma del pliego de consignación no permitía fundar sólidamente la acusación correspondiente.

De cualquier modo, debemos insistir en que existe la posibilidad jurídica de que la Sección Instructora sustituya al Ministerio Público, como un caso de excepción al monopolio del ejercicio de la acción penal por dicha institución y realice la averiguación previa correspondiente, dado que hay autorización para ello en el texto de la propia Constitución y de la LFRSP. Hasta ahora no ha sido éste el criterio de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, pero nada impide que varíe y que eventualmente llegue a darse la realización de una averiguación previa por parte de la Sección Instructora que culmine con la declaración de procedencia.

Sin embargo, esta tesis tiene un impedimento lógico importante, que se hizo valer en algunas de las resoluciones de la Sección Instructora durante los procesos realizados en 2002,⁷⁹ y es que si la Sección Instructora se sustituye en la tarea del Ministerio Público para el solo efecto de determinar si ha lugar o no a proceder penalmente contra aquel servidor público que haya sido objeto de la denuncia o querrela correspondiente, tendría que remitir el expediente al Ministerio Público a quien corresponde el ejercicio de la acción penal frente al juez.

Consecuentemente, aquél tendría que corroborar el contenido de la averiguación previa efectuada por la Sección Instructora, pero ¿qué ocurre si el Ministerio Público decide que no procede ejercitar la acción penal? Tendríamos entonces el caso de una

⁷⁸ Véanse los casos de los procesos seguidos al diputado local Carlos Manuel Cambranis y al diputado federal Pedro Manterola, que se mencionan en la p. 78.

⁷⁹ Concretamente, en las resueltas en la sesión del 3 de diciembre de 2002 mencionadas en la p. 185.

declaración de procedencia que no conduce al ejercicio de la acción penal, y sería el Ministerio Público quien enmendara la plana a la Sección Instructora. Adicionalmente, el objeto del desafuero es poner al inculcado a disposición de la jurisdicción ordinaria, pero en esta hipótesis ya no se trataría de un juez del fuero común, sino del Ministerio Público, que tendría que verificar el contenido de la averiguación previa y, en su caso, ratificarla mediante el ejercicio de la acción penal. Se daría así la extraña circunstancia de que al no ejercerse la acción penal el servidor público podría volver al ejercicio del cargo. Por otro lado, también existe la posibilidad de que el Ministerio Público llegue a una resolución de *reserva* que detiene la averiguación previa por falta de datos para continuarla, pero que no la cierra de manera definitiva, y en esa circunstancia quedaría en una indefinición el servidor público en cuanto a saber si puede o no regresar al ejercicio del cargo.

Por todas estas razones parecería que lo más adecuado es la interpretación a la que se ha acogido la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, de manera que si bien no se conculca el derecho de cualquier persona a presentar denuncias o querellas que puedan involucrar a servidores públicos protegidos por fuero, el conducto de éstas deba ser el Ministerio Público, para que sólo a requerimiento de éste se inicie formalmente el procedimiento de declaración de procedencia, a diferencia del juicio de político, que puede iniciarse por una acción de cualquier *ciudadano*.

El legislador dejó, de acuerdo con el contenido del artículo 25, que todo el procedimiento hasta la elaboración del dictamen en materia de la declaración de procedencia se haga con base en lo dispuesto para el juicio político “en lo pertinente”. De manera que el método que venimos siguiendo resulta adecuado para verificar, en cada caso, si lo dispuesto para el juicio político es o no *pertinente* para la declaración de procedencia. Volvamos al artículo 9o., que en su tercer párrafo señala: “las denuncias anónimas no producirán ningún efecto”. Esta disposición establecida

para el juicio político es claro que también resulta pertinente para la declaración de procedencia.

XI. MOMENTO PARA INICIAR LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

En cuanto al tiempo en el que se puede iniciar el juicio político, señala el penúltimo párrafo del artículo 9o.: “El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones”. En cuanto a la declaración de procedencia, es obvio que sólo puede iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeña su cargo. No resulta pertinente la disposición que prevé que hasta un año después de concluido el mismo se pueda iniciar la declaración de procedencia a la manera que se hace con el juicio político, ya que éste puede conducir, como una de las sanciones, a la inhabilitación para ocupar otro cargo, y por ello tiene sentido que se inicie aun después de que haya concluido aquél, pero tratándose de declaraciones de procedencia, cuyo único propósito es separar del cargo al funcionario, sería absurdo pensar que pueda darse inicio a dicha declaración con posterioridad a la conclusión del cargo público.

XII. RATIFICACIÓN DE LA DENUNCIA

El artículo 12 de la ley se refiere al inicio del procedimiento en materia de juicio político. Su inciso a) prevé que “el escrito de denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación”. Debemos señalar, en primer término, que con base en las modificaciones de la LOCGEUM no existe ya la denominada Oficialía Mayor, que fue sustituida por la Secretaría General; en consecuencia, donde dice “Oficialía

Mayor” ahora debe entenderse Secretaría General de la Cámara de Diputados.

Para efectos de la declaración de procedencia también debe considerarse que la denuncia debe ser ratificada dentro de los tres días naturales siguientes de su presentación. Como hemos señalado, si un particular presenta una denuncia o querrela debe realizar esta ratificación con base en lo dispuesto en la ley. Esta previsión se aplica también al requerimiento del Ministerio Público. (Al analizar lo relativo al momento en que debe constituirse la Sección Instructora abordamos algunos problemas relativos a la presentación y ratificación de las solicitudes).

Los incisos c), d) y e) del artículo 12 de la LFRSP, que aluden a las actividades de la Subcomisión de Examen Previo, son por su propia naturaleza exclusivamente aplicables al juicio político, y no resultan pertinentes en el caso de la declaración de procedencia, puesto que ya se ha dicho que en esta última situación no interviene la Subcomisión de Examen Previo. Cuando esta Subcomisión declara procedente la denuncia se debe remitir la resolución correspondiente al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Seguridad Pública y de Justicia y Derechos Humanos, según la LOCGEUM vigente, para que éstas a su vez formulen una resolución al respecto. Si se ratifica la procedencia de la denuncia, se turna a la Sección Instructora de la Cámara. Ahí volvemos a tener ya el procedimiento en la Sección Instructora, que es el órgano común al juicio político y a la declaración de procedencia. Esta Sección, dice el artículo 13, debe practicar las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho, materia de aquélla.

En sustitución de estas reglas se aplica el contenido del artículo 25, que ya hemos enunciado, en cuanto a las tareas precisas que le corresponden a la Sección Instructora en el caso de la declaración de procedencia relativas a la comprobación de la existencia del delito y la verificación de la probable responsabilidad del inculpado.

El segundo párrafo del artículo 13 plantea un problema particular, dado que señala que “dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección Instructora informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber 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”. Esta disposición no parece ser pertinente ni siquiera para el juicio político, puesto que, como ya indicamos, después de la ratificación ante la Secretaría General el asunto se remite a la Subcomisión de Examen Previo, y sólo después de que ésta concluye el examen de la denuncia llega a la Sección Instructora. En consecuencia, la Sección Instructora no puede tener conocimiento dentro de los tres días naturales siguientes de la existencia de la denuncia, y menos puede informar al denunciado sobre la materia de la misma.

Al resultar inconsistente con la regulación del propio juicio político cabe preguntarse si puede considerarse pertinente para la declaración de procedencia. En rigor, parecería que sí, siempre y cuando la Secretaría General remita el escrito una vez ratificado a la Sección Instructora, pero ésta queda sujeta a que efectivamente reciba en ese término el requerimiento del Ministerio Público o, eventualmente, la denuncia o querrela de particulares. En la práctica ha resultado que independientemente de que la Secretaría General trate de cumplir con el tiempo previsto para remitir las constancias de la autoridad competente, puede suceder, y así ocurrió durante la LVIII Legislatura, que tal obligación sea de imposible cumplimiento para dicha Secretaría; por ejemplo, por no haberse constituido la Sección Instructora. Como ya explicamos, en 2001 y 2002 la Secretaría General remitió los autos a la Comisión Jurisdiccional, a la que consideraba responsable de integrar la Sección Instructora, de modo que no se cumplió con este punto del procedimiento.

En virtud de que nadie está obligado a lo imposible, dado que la Secretaría General no podía cumplir con una remisión a la Instructora si ésta no estaba constituida, ni la Instructora podía

recibir dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación el expediente correspondiente por no estar integrada, la lógica que se aplicó, y que parece la adecuada también para el caso del juicio político, es considerar que la obligación prevista en el artículo 13, segundo párrafo, debe cumplirse enviándose el expediente a la Sección Instructora dentro de los tres días naturales siguientes a que exista la posibilidad de hacer dicha remisión, ya sea a partir de que se integre la Sección Instructora o a partir de que haya una resolución de las Comisiones Unidas de Gobernación y Seguridad Pública y de Justicia y Derechos Humanos relativa a la procedencia de la denuncia en materia de juicio político. Sólo después de que sale del procedimiento de la Subcomisión de Examen Previo y pasa por las mencionadas comisiones tiene sentido pensar que se le remitan los autos a la Sección Instructora.

Independientemente de que sea válido este razonamiento, también hay que considerar que se está hablando de la posible privación del cargo a un servidor público y que, en consecuencia, una violación al procedimiento explícitamente señalado en la ley, aunque éste sea de muy difícil cumplimiento, puede abrir la puerta a impugnaciones por parte de los acusados, que estarían en condiciones de argumentar que se ha violado el procedimiento afectando sus derechos y que, en consecuencia, no está respetando la Cámara de Diputados el “debido proceso legal”.