

Plaza Pública

para el domingo 23 de mayo de 2004

Desafuero, el desafuero

por miguel ángel granados chapa

Desafuero es una palabra multivoca. Significa, por una parte, “acción violenta contra la ley”, y, “por extensión, acción contraria a las buenas costumbres o a los consejos de la sana razón”. Pese al tufo excesivamente añejo de esta explicación de la Academia de la Lengua, queda claro que se trata de una acción imprudente, desproporcionada, desafortunada. En tal sentido la empleó, por ejemplo, Pablo Neruda cuando condenó como un desafuero el encarcelamiento de Siqueiros, al que escribió un poema “al partir”. Por eso podemos calificar de desafuero la pretensión de desafuero del jefe de gobierno del Distrito Federal, que el lunes pasado, a destiempo y con destinatario erróneo hizo pública y remitió la Procuraduría General de la República. No se midieron los riesgos para la estabilidad política y la convivencia democrática que implicaba esa decisión, o no fueron avizorados o se resolvió altaneramente arrostrarlos, con tal de inhabilitar políticamente al gobernante con mayores, aunque remotas en el tiempo, posibilidades de ganar la próxima elección presidencial.

El asunto que propició este lance político disfrazado de recta decisión jurídica --¿a quién no satisface que se obligue a una autoridad arbitraria a cumplir la ley o pagar con cárcel su desacato?-- viene de lejos. Se originó un mes antes de que la jefa de gobierno Rosario Robles concluyera su mandato, cuando se decretó la expropiación de una porción del predio El Encino, en Santa Fe. A la postre, en abril de 2002, se confirmaría que la expropiación careció de los estudios técnicos y materiales necesarios para fundar la utilidad pública en que se basó el decreto expropiatorio. A partir de esa fecha, abril de 2002, el gobierno capitalino quedó obligado a cumplir la sentencia de amparo, dictada por el juez noveno en materia administrativa, Alvaro Tovilla, lo que no ha hecho argumentando imposibilidad material para restituir la porción afectada y ofreciendo cumplimiento sustituto. En uso de su derecho, la empresa expropiada promovió el incidente de inejecución de la sentencia de fondo, incidente que no ha concluído.

Previamente, la firma inmobiliaria afectada había obtenido la suspensión definitiva, ese adminículo del juicio de amparo destinado a preservar las cosas en el estado en que se encuentren. El 14 de marzo de 2001 se ordenó, al conceder tal suspensión, a las autoridades capitalinas paralizar “los trabajos de apertura de vialidades, sólo en la parte de las fracciones expropiadas que servían de acceso” al predio y para que se abstuvieran “de bloquear y cancelar los accesos” a dicho predio.

El entonces secretario de gobierno, José Agustín Ortiz Pinchetti, solicitó la revisión

del fallo que otorgó la suspensión, pero el tribunal de segunda instancia, el séptimo colegiado en materia administrativa, confirmó la suspensión. Aunque entonces y ahora el gobierno ha asegurado que se atuvo a los términos de la suspensión, la Promotora Internacional Santa Fe manifestó el 17 de agosto que la suspensión estaba siendo violada por el gobierno de la ciudad y promovió el incidente respectivo, que fue declarado fundado por el juez noveno. El ya citado séptimo tribunal colegiado confirmaría esa decisión. Pero no lo hizo sin una discusión de sus tres magistrados, muestra de que las circunstancias materiales y legales favorecían interpretaciones diferentes. El presidente del tribunal, Alberto Pérez Dayán, sostuvo que el gobierno de la ciudad no violaba la suspensión y propuso “declarar que es infundada la denuncia de violación de la suspensión definitiva, en razón de que la misma se otorgó para que se bloqueara el acceso de entrada a las fracciones no expropiadas del predio en controversia (y que el gobierno) puede seguir realizando cualquier tipo de obra tendiente a la apertura de las vialidades en la parte de las fracciones expropiadas, siempre y cuando se mantenga el mismo estado de los accesos al predio de la quejosa...” La mayoría de dos, sin embargo, determinó lo contrario, que sí había violación y el Tribunal ordenó el 31 de enero de 2002 dar vista al ministerio público federal, es decir informarlo de la situación.

En aquel momento, el ministerio público federal tomó las cosas con calma, con tanta calma que el 20 de junio de 2003 la empresa expropiada solicitó amparo contra la Procuraduría General de la República por no haber decidido si procedía o no ejercer la acción penal en contra de las autoridades que habían violado la suspensión. El 15 de octubre le fue concedido ese amparo, para que en el plazo de 30 días adoptara aquella decisión incumplida. Se demoró todavía más, por lo que una nueva sentencia de amparo fijó un nuevo plazo de 30 días a partir del 16 de febrero de este año, plazo que el 14 de abril fue ampliado en veinte días, que se cumplieron el 14 de mayo (pues obviamente se trata de días hábiles).

Entre octubre del año pasado y mayo del presente, por fin el ministerio público federal realizó la averiguación previa que se le había demandado muchos meses atrás y que, desprovisto entonces del ardor legalista que de pronto lo asaltó, se había abstenido de realizar. Llamó a declarar, como presuntos responsables del delito equiparable al abuso de autoridad (el cometido por quienes violan una suspensión) a diversos funcionarios del gobierno capitalino. Entre ellos contó de modo notorio José Agustín Ortiz Pinchetti, secretario de gobierno en los momentos en que presumiblemente se produjo la violación, y hoy diputado federal. La cita ministerial que lo convocó denotaba una convicción indebidamente adoptada antes de que avanzara la averiguación: se le citó como presunto responsable “en virtud de que usted desobedeció

el auto de suspensión definitiva...” El 27 de octubre del año pasado Ortiz Pinchetti presentó su declaración por escrito. En ella enumeró los hechos y documentos probatorios de que el gobierno de la ciudad cumplió los términos de la suspensión, en vez de violarlos. Por lo visto, su declaración fue convincente, porque el lunes 17 se supo que el único presunto responsable era López Obrador, no obstante que la declaración de Ortiz Pinchetti pudo haber sido suscrita *mutatis mutandis*, íntegramente por el jefe de gobierno. O sea que por las mismas conductas, puesto que correspondían a atribuciones institucionales, Ortiz Pinchetti ha sido virtualmente exonerado mientras que de López Obrador se ha pedido el desafuero.

Esa determinación no era fatal, ni en cuanto al tiempo ni en cuanto al sentido. La ley faculta al ministerio público a considerar que no ha lugar a la acción penal, en cuyo caso el Procurador General de la República tiene una facultad revisora, para que su criterio se sume al del agente del ministerio público que resuelve la exoneración. Tampoco había un rigurosísimo calendario al cual apegarse, como lo muestra el largo tiempo transcurrido antes de llegarse al extremo y su elasticidad. Hubiera sido posible un nuevo aplazamiento, ya sea para fundar inequívocamente la determinación o para allegarse de nuevos elementos, que redondearan la averiguación previa que desembocaría en una decisión institucionalmente tan delicada.

Era pertinente, y también posible, contar con la solución a otro aspecto del mismo caso, una audiencia demorada en que se establezca definitivamente si es cumplible la sentencia de fondo en el amparo a la empresa expropiada, toda vez que la incapacidad de cumplir esa sentencia mantiene relación con las circunstancias en que se produjo la presunta violación. Tras referirme al asunto, recibí infinidad de comentarios, los más de ellos criticando la insuficiencia jurídica evidenciada en mi consideración. No es que ignorara el autor de estas líneas la diferencia entre los dos expedientes en que se tramita un juicio de amparo, el principal y el incidental. Este último es el que concierne a la medida cautelar, la suspensión definitiva que impuso obligaciones de hacer y de no hacer a la autoridad capitalina. Varios lectores, atentos en el doble sentido de la expresión --que ponen atención y son amables-- a quienes por ello agradezco sus mensajes, me hicieron notar la presunta confusión en que incurrí al escribir aquí mismo el jueves 20 que el ministerio público debía esperar (en su averiguación previa, correspondiente a la fase penal de este complicado asunto) a la realización de una audiencia en el juzgado noveno, ordenada en septiembre por la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia. Ciertamente se trata de expedientes diferentes, pero amén de que la propia resolución de la Corte hace remisiones al incidente de suspensión, y por lo tanto no son compartimentos estancos, separados, lo que quise argüir es que, de resolver en estricto derecho, y no contaminado políticamente, el ministerio público debió contar

con todos los elementos del caso antes de determinar el ejercicio de la acción penal, dada la previsible trascendencia de su decisión . Y en ese “todos los elementos del caso” se incluyen las conclusiones de esa audiencia sobre la imposibilidad de cumplimiento de la sentencia de fondo.

Aun si mi ignorancia jurídica me hubiera conducido a ese error, la mera lectura del vasto informe publicado por la Corte y el Consejo de la Judicatura el miércoles 20 en la prensa impresa --y puesto en la página de esos órganos en la red a partir de esa fecha, con los anexos a que remite-- hubiera remediado mi estolidez, pues se encuentran claramente divididos en cuatro capítulos las otras tantas vertientes en que se abierto este caso. En ese mismo documento se encuentra la clave de las inevitables conexiones entre esos aspectos, entre los varios expedientes. Dijo la segunda sala, por ejemplo, “que no constituye un obstáculo para la práctica de las diligencias ordenadas en la presente resolución la circunstancia argumentada por la parte quejosa en el sentido de que las obras se ejecutaron en contravención a la suspensión”. Y dijo también para reforzar uno de sus argumentos (en uno más de los entrecruzamientos que era preciso considerar antes de determinar la acción penal), que era necesario sopesar los efectos eventualmente contradictorios de la sentencia protectora, “máxime que en el presente caso, como lo argumentó la parte quejosa, ya se encuentra en trámite el incidente de violación a la suspensión correspondiente”.

También debió cavilar con mayor hondura la PGR --si es que se tratara de una decisión sólo jurídica-- en las peculiaridades del delito de que acusa a López Obrador. Sería imposible imponerle las sanciones corporal, pecuniaria y las de destitución e inhabilitación, por un defecto de la ley. Las definiciones de los tipos legales suelen estar acompañadas de la penalidad específica que les corresponde. No es el caso del delito equiparable al abuso de autoridad cometido al violar una suspensión. Dice con claridad el artículo 206 de la ley de amparo, citado por el subprocurador Carlos Vega Memije al anunciar la solicitud de desafuero, que “la autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será sancionado en los términos que señala el Código penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida, independientemente de cualquier otro delito en que incurra:.

El problema surge porque no se puede saber cuáles son esos términos, ya que el Código penal establece dos penas diferentes y no es posible determinar cuál es la aplicable. El artículo 215 de ese ordenamiento enlista doce tipos diferentes de abuso de autoridad. Ocho de ellos (los definidos en las fracciones I a V, y X a XII) se castigan con pena de uno a ocho años de prisión, de cincuenta a trescientos días multa y destitución a inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o

comisión públicos. Los cuatro restantes (VI a IX) se penan con dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución o inhabilitación de dos a nueve años. ¿En cuál lote se acomodaría el delito de violar una suspensión? ¿En el de mayor o el de menor penalidad? No puede decirse que eso lo decidiría el arbitrio judicial, la libertad del juzgador, porque lo impide la famosa cláusula que figura en el tercer párrafo del artículo catorce constitucional:

“En los juicios de orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate”.

En suma, el amago jurídico político contra López Obrador puede resultar un fiasco para la PGR, es decir para el gobierno federal, por la endeble condición de algunas de sus piezas. O puede ser un instrumento eficaz para sancionar a López Obrador, ejemplarizar con las penas que se le impongan para fomentar el respeto a la legalidad (y de paso agitar a la sociedad, buena parte de la cual descrea de las intenciones puramente legalistas del intento de desafuero).

Nadie en su sano juicio propondría dispensar infracciones a la ley para preservar una candidatura presidencial. Es preciso defender el derecho lo mismo para castigar al responsable de una falta o delito que para evitar su uso faccioso contra quien puede mostrar que no ha rehusado acatar una decisión judicial.