INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN MATERIA DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA CONTRA SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS POR DELITOS FEDERALES, A CARGO DE LA DIPUTADA MARIBEL MARTÍNEZ RUIZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La suscrita, Maribel Martínez Ruiz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXVI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77, 78 y 102, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta a Asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en materia de declaración de procedencia contra servidores públicos de las entidades federativas por delitos federales.

Exposición de Motivos

Como es de todas y todos conocido, el caso de las acusaciones y procedimientos penales por diversos delitos federales que en su momento fueron instaurados en contra de Francisco Javier García Cabeza de Vaca, por actos cometidos durante su periodo como gobernador del Estado de Tamaulipas, generó un conflicto político y parlamentario relacionado con las facultades de la Cámara de Diputados y del Congreso de ese Estado en materia de desafuero, que evidenció la falta de claridad en la legislación vigente.

A finales de febrero de 2021, fecha enclavada en el último periodo ordinario de sesiones de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, la Fiscalía General de la República solicitó a la Cámara de Diputados el desafuero del entonces Gobernador de Tamaulipas por los delitos federales de delincuencia organizada, lavado de dinero y defraudación fiscal equiparada. En medio de un clima de crispación política, el proceso de desafuero se convirtió en motivo de debate jurídico relativo a cuál es la instancia a la que corresponde retirar la inmunidad al gobernador: la Cámara de Diputados o el Congreso de Tamaulipas. Dicho debate se centró en el artículo 111 constitucional y el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución federal establecía en aquel entonces:

> “Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los consejos de las judicaturas locales, y los miembros de los organismos a los que las constituciones locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”.

El párrafo anterior fue modificado en 2024 como parte de la reforma al Poder Judicial, para sustituir la figura de los miembros de los Consejos de la Judicatura locales por la de personas magistradas de tribunales de disciplina judicial e integrantes de los órganos de administración judicial, así como para incorporar lenguaje inclusivo, pero sin modificar en nada la regulación de la declaración de procedencia. Por lo tanto, la regulación de fondo continúa en los mismos términos.

El párrafo sexto del mismo precepto establecía entonces, como lo hace hasta la fecha:

> "Las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables".

El artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece el procedimiento de declaración de procedencia, señala:

> **Artículo 28.** Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por lo que toca a gobernadores, diputados a las legislaturas locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público federal o del órgano jurisdiccional respectivo".

Según el punto de vista de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados, respaldado por el de diversos juristas y académicos, la interpretación armónica del quinto párrafo del artículo 111 constitucional y el segundo párrafo del artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos lleva a la conclusión de que, tratándose de gobernadores, la declaración de procedencia que dicte la Cámara de Diputados tiene efectos meramente declarativos, pues debe ser remitida al Congreso local correspondiente y es este el que decide en última instancia si pone al gobernador a disposición del Ministerio Público u órgano jurisdiccional correspondiente.

En contraste, hay quienes sostuvieron, también sustentados en opinión de juristas y académicos, que el sexto párrafo del artículo 111 constitucional claramente establece que "las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables" y por esa razón no pueden ser desechadas por los congresos locales.

Así, cuando el quinto párrafo del artículo 111 constitucional establece que “la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”, a lo que se refiere no es a que los congresos locales aprueben o rechacen lo resuelto por la Cámara de Diputados (porque sus resoluciones son inatacables), sino a que procederán a nombrar gobernador interino o sustituto y a adoptar las demás medidas o procedimientos que establezca la legislación local para el caso de ausencia del gobernador.

Un razonamiento fundamental para esta interpretación radica en que, el hecho de que un Congreso local apruebe o rechace el desafuero decretado por la Cámara de Diputados implica necesariamente un doble proceso de desafuero, primero en la Cámara federal y después en el congreso local, lo que no sólo resulta un despropósito, sino que se traduce en una antinomia con el principio emanado de la propia Constitución federal según el cual nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo asunto.

En medio del debate entre ambas interpretaciones, el Congreso de Tamaulipas, cuya mayoría era del mismo partido político que el gobernador, aprobó (con los votos de partidos aliados) un acuerdo relativo a su procedimiento de declaratoria de procedencia con el que pretendían atraer la decisión final sobre el desafuero del gobernador.

Tal acuerdo tuvo, involuntariamente, el efecto de fortalecer la postura de que el Congreso local no podía aprobar o rechazar el desafuero resuelto por la Cámara de Diputados, pues hacía notar que el congreso tamaulipeco quería atraer el asunto para que no lo conociera la Cámara federal. El 25 de marzo de 2021, la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de controversia constitucional en contra del acuerdo del Congreso de Tamaulipas. Sin embargo, en los primeros días de abril éste abrogó el acuerdo. Y, por tanto, la controversia constitucional quedó sin materia.

Más tarde, el 28 de abril del mismo año, la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, presidida por el entonces diputado Pablo Gómez Álvarez, se reunió para discutir los dictámenes sobre la decisión del desafuero. El dictamen fue aprobado por 3 votos a 1, con los votos a favor del propio Diputado Gómez y de las diputadas Martha Patricia Ramírez y Mary Carmen Bernal. El voto en contra fue de la diputada Claudia Pastor.

En sesión ordinaria del 30 de abril de 2021, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó por 302 votos en pro, 134 votos en contra y 14 abstenciones el dictamen de la Sección Instructora relativo al procedimiento de declaración de procedencia, en el expediente SI/LXIV/DP/02/2021, solicitado por la Fiscalía General de la República, en contra del gobernador del estado de Tamaulipas, en el que se resolvió:

> **Primero.** Ha lugar a proceder en contra del Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas, C. Francisco Javier García Cabeza de Vaca.
>
> **Segundo.** Comuníquese la presente resolución al Congreso de Tamaulipas para los efectos dispuestos en el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tercero. Notifíquese en términos de la normatividad aplicable el sentido de la presente resolución.

A mediados de agosto de 2022, la Primera Sala de la SCJN determinó invalidar la orden de aprehensión girada en contra del gobernador, bajo el argumento de que el Congreso de Tamaulipas no lo desaforó, razón por la cual aún contaba con dicha inmunidad constitucional y por tanto no podía ser sujeto de aprehensión, lo cual el propio gobernador falazmente pretendió hacer ver como un reconocimiento de su inocencia, cuando en realidad lo único que se resolvió fue la subsistencia de su inmunidad procesal.

Un asunto similar sucedió en 2023, con el caso del entonces fiscal de Morelos, Uriel Carmona Gándara, respecto de quien la Cámara de Diputados realizó declaratoria de procedencia y posteriormente el Congreso de Morelos determinó que no procedía la homologación de la declaración de procedencia y, por lo tanto, preservó la inmunidad procesal del entonces fiscal.

Independientemente de las confrontaciones e implicaciones de carácter político que ambos casos generaron, lo cierto es que en el ámbito legislativo quedó expuesto que los actuales textos constitucional y legal no son lo suficientemente precisos y dan lugar a interpretaciones contradictorias sobre el procedimiento de desafuero en el caso de gobernadores y otros servidores públicos locales.

En todo caso, subsiste la preocupación en el sentido de que los efectos meramente declarativos de la declaración de procedencia realizada por la Cámara de Diputados respecto de servidores públicos locales y su posterior ratificación o rechazo por parte de un congreso local, implican tres deficiencias y antinomias fundamentales:

1. Que la decisión del Congreso Federal queda subordinada a la decisión de un congreso local.

2. Que la declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados en el caso de gobernadores y servidores públicos locales, no sólo es una figura declarativa, sino además ociosa y sin sentido, pues la decisión final corresponde a otra instancia.

3. Que el diseño de la declaración de procedencia para gobernadores y servidores públicos locales implicaría juzgar dos veces el mismo asunto, primero en la Cámara de Diputados federal y luego en el Congreso local.

En tal virtud, la presente iniciativa tiene el propósito de resolver las anteriores deficiencias y poner fin a las diversas y opuestas interpretaciones constitucionales que se suscitaron tanto en el caso del gobernador de Tamaulipas, como en el caso del fiscal de Morelos.

Para ello propongo una reforma del artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el fin de que, tratándose de delitos federales cometidos por las personas titulares de los Ejecutivos de las entidades federativas, diputadas y diputados locales, magistradas y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, integrantes de los tribunales de disciplina judicial y órganos de administración judicial locales e integrantes de los organismos a los que las constituciones locales les otorgue autonomía, la declaración de procedencia se comunicará a las legislaturas locales para el efecto de que estas, en ejercicio de sus atribuciones, procedan a realizar la suplencia de la persona servidora pública inculpada de conformidad con sus respectivas legislaciones.

De esa manera, subsanaríamos las tres deficiencias normativas e interpretativas que han sido señaladas en párrafos anteriores.

La propuesta se plantea en los siguientes términos:

Cuadro comparativo

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	
TEXTO VIGENTE	**TEXTO PROPUESTO**
ARTÍCULO 28.- Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Por lo que toca a gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del Organo Jurisdiccional respectivo.	**ARTÍCULO 28.-** Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder **contra la persona inculpada**, **ésta** quedará inmediatamente **separada** de su empleo, cargo o comisión y **sujeta** a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando **la persona servidora pública** haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Por lo que toca a **las personas titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas**, **Diputadas y** Diputados a las Legislaturas Locales, **Magistradas y** Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de **las entidades federativas, integrantes de los Tribunales de Disciplina Judicial y órganos de administración judicial Locales, y las y los integrantes de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía,** a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados se remitirá a la Legislatura Local respectiva para que, en ejercicio de sus atribuciones, **ponga a la persona servidora pública inculpada** a disposición del Ministerio Público Federal o del **Órgano** Jurisdiccional respectivo y **realice la suplencia de esta, de conformidad con la legislación local.**

Con base en lo expuesto se propone el siguiente

Decreto por el que se reforma el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en materia de declaración de procedencia contra servidores públicos de las entidades federativas por delitos federales

Único. Se **reforma** el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

Artículo 28. Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder **contra la persona inculpada** , **ésta** quedará inmediatamente **separada** de su empleo, cargo o comisión y **sujeta** a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando **la persona servidora pública** haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por lo que toca a **las personas titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas** , **diputadas y** diputados a las legislaturas locales**, magistradas y** magistrados de los tribunales superiores de justicia de **las entidades federativas, integrantes de los tribunales de disciplina judicial y órganos de administración judicial locales, y las y los integrantes de los organismos a que las constituciones locales les otorgue autonomía,** a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados se remitirá a la Legislatura Local respectiva para que**,** en ejercicio de sus atribuciones**, ponga a la persona servidora pública inculpada** a disposición del Ministerio Público Federal o del **Órgano** Jurisdiccional respectivo y **realice la suplencia de esta, de conformidad con la legislación local** .

Transitorio

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

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 8 de abril de 2025.

Diputada Maribel Martínez Ruiz (rúbrica)

Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. **http://sil.gobernacion.gob.mx/portal**
Fuente: http://www.diputados.gob.mx/