

JUICIO POLITICO

Antonio Riva Palacio

EL Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, una de cuyas formas de manifestación es la corrupción. Pensamos que aun cuando para prevenirla y sancionarla con efectividad, no bastan las leyes, por idóneas que éstas sean, no es sostenible que en México pueda afirmarse, como alguien lo ha hecho, que:

“Los procedimientos de responsabilidad, obviamente existen sólo en un contexto normativo ideal, como una entelequia; no tienen cabida, salvo en aisladas ocasiones, en el campo del ejercicio efectivo del poder. Una clase gobernante difícilmente puede ser sometida y exhibida simplemente por el poder ilusorio que algunos estiman existe en las normas jurídicas. Un sistema de responsabilidad funcionará en el grado que permita el ejercicio del poder, pero no más allá; un juicio contra un funcionario se permitirá siempre y cuando no propicie situaciones de peligro; se realizará cuando no exista otra alternativa; cuando el responsable ha caído en desgracia; cuando por satisfacer a la opinión pública ha sido necesario un sacrificio; en bien de la salud del establecimiento gubernativo. En estos casos el tramitar uno o dos juicios de responsabilidad, aunque no llegue hasta sus últimas consecuencias, convence a la ciudadanía y afianza a los gobernantes”.

Nosotros sostenemos que la ley es la base o punto de referencia, que de manera adecuada a la realidad, previene y sanciona las conductas indebidas

y que a la voluntad política y la eficaz administración, corresponde que las conductas se ajusten a la ley, y se prevengan, corrijan y sancionen, aquellas que la violen; pero en cambio, si las leyes e instituciones no abren el camino, no habrá posibilidad de ejercer ni la voluntad ni la administración eficaz que requiere la convivencia social sana.

No es el caso que desarrollemos todo el tema relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, nueva denominación que sustituye a la ya desbordada de "Funcionarios Públicos", que debe quedar atrás para retomar nuestros orígenes históricos, y ser servidores, quienes recibimos la encomienda de desempeñar un puesto, cargo o comisión del servicio público. Debemos desarrollar únicamente una parte de este trascendente tema para el país, tema del ataque a la corrupción, como forma para la renovación moral de la sociedad, que ha sostenido, recogéndolo del pueblo de México, su guía, el presidente Miguel de la Madrid.

El tema lo concretaremos tan sólo al juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes, a lo que se ha dado en llamar "Juicio Político", que es importante analizar y estudiar con la mayor precisión, para que no se dé lugar a considerar que su aplicación corresponde, como en el párrafo que citamos se dice, a represalias políticas, sino que realmente se trata de exigir responsabilidad política y sancionar su violación, pero de ninguna manera de juicios por aplicar a "caídos en desgracia".

Si pretendiéramos hacer un texto y no mantenernos dentro del análisis y reflexiones generales que corresponden a estos foros, deberíamos iniciar la exposición con el viejo principio de definir el objeto a estudio, y tratar de encontrar, no la aristotélica definición que partiera del género próximo y la diferencia específica, sino la definición conceptual, que nos dé las notas distintivas del objeto que pretendemos comentar, para que, permítaseme la impropiedad, nos expresáramos como los técnicos modernos señalan "en código", que previamente hayamos establecido o convenido. No pretendemos, de ninguna manera, dar definiciones absolutas, sino sólo un esbozo conceptual, y así podríamos decir que: El Juicio Político

es el proceso que encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por lo tanto debe dejar de serlo. Esto, porque tenemos en la actualidad claras, definidas y precisadas las responsabilidades de los servidores públicos, que pueden ser, la responsabilidad penal, la civil, la administrativa y la política. Solamente a esta última corresponde el Juicio Político que estamos comentando.

Este Juicio Político, a partir de la reforma constitucional que entró en vigor el 29 de diciembre de 1982, se encuentra regulado básicamente por los artículos, 109 Fracc. I y 110 del nuevo Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas características y notas distintivas daremos con la mayor claridad posible, más adelante.

Anticiparemos que el artículo 110 constitucional, el que aprobó el Constituyente de 1917, no contenía una específica aclaración de la existencia de un juicio político, sino que se concretaba a establecer que no gozarían de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones, en que incurrieran en el desempeño de algún cargo o comisión pública que hubieran aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, disfrutaron de fuero...

Y el artículo 111 regulaba el procedimiento para conocer de los delitos oficiales, estableciendo que conocería el Senado, erigido en Gran Jurado, previa acusación de la Cámara de Diputados, y que el efecto era si el Senado declaraba por mayoría calificada que el funcionario era culpable, quedaría privado de su puesto e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determinara la ley.

Este contexto contenido en el artículo 111 se ha mantenido prácticamente inalterable desde la Constitución de 1917, pues la reforma de 20 de agosto de 1928, no lo modifica en esa parte, que es la que establece el Juicio Político; y la segunda reforma del 21 de septiembre de 1944, tampoco lo alteró en dicha parte, que estaba vigente hasta que se efectuó la

reforma que estamos comentando, la que regula todo el Juicio Político, modificando totalmente la estructura y sistema y concentrándolo en el nuevo artículo 110 (lo relativo al enriquecimiento inexplicable fue una figura atípica que sólo se manejó en la anterior Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos).

La Constitución de Cádiz establece un primer antecedente de Juicio Político, que se asignaba como facultad a las Cortes y que específicamente, para hacer efectiva la responsabilidad, requería, a fin de que hubiera lugar a la formación de causa, decreto de las Cortes.

El decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, establecía diversas posiciones que regulaban el llamado "Juicio de Residencia", y se asignaba al Supremo Tribunal de Justicia, de manera exclusiva, el conocimiento de las causas por los delitos oficiales que cometieran los individuos del Congreso, los del Supremo Gobierno y los del Supremo Tribunal de Justicia.

Importantes antecedentes, particularmente de la acción popular, se dio en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822, pero ya es en la Base Octava del plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, de 16 de mayo de 1823, cuando en su parte conducente se establece que el Senado debe juzgar a los individuos del Cuerpo Legislativo, a los Diputados del Legislativo, a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y a los Secretarios de Estado, en los casos precisos que designara una ley clara y bien pensada.

Así vemos que continúan apareciendo antecedentes: en la Constitución de 1824 en las leyes constitucionales, y es en el proyecto de 1842, donde ya específicamente se habla de erigirse en Gran Jurado para conocer de delitos oficiales, bien por una o por ambas cámaras.

El proyecto y dictamen de la Constitución Política de la República Mexicana, de 16 de junio de 1856, instituyen en forma pormenorizada el Juicio Político. Fue en el artículo 105 de la Constitución de 1857 (recuér-

dese que estuvo suprimido originalmente el Senado) que se asignó la calidad de Jurado de Acusación al Congreso (recuérdese que era unicameral) y a la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia.

El mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, establecía en el artículo 111 que de los delitos oficiales conocería el Senado, erigido en Gran Jurado, pero no podría abrir la averiguación correspondiente sin la previa acusación de la Cámara de Diputados.

La iniciativa presidencial, que dio origen al nuevo Título IV, y en particular al Juicio Político que estamos comentando, recoge todos estos antecedentes y, considerando que es impostergable la necesidad de actualizar estas responsabilidades, renueva de raíz el Título IV Constitucional: en el artículo 109, con estricto respeto a la soberanía de los estados y a la libertad del municipio, reconociendo el ámbito de competencia que corresponde al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados, ordena que ambos establezcan la responsabilidad exigible, de carácter político, para salvaguardar los intereses políticos fundamentales y su buen despacho, que todos los servidores públicos deben cuidar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, y que el incumplimiento de esas obligaciones determina la responsabilidad exigible, clarificando el problema que se había derivado de una terminología equívoca, y dejando a la legislación ordinaria penal determinar todo lo relativo a cualquier delito cometido por algún servidor público, independientemente de que sea con motivo de su empleo o por causas diversas, y en cambio deja solamente al Juicio Político precisamente el incumplimiento de la obligación de responder con una conducta política adecuada a la función, empleo, cargo o comisión que se le ha conferido, estableciendo que la vía política es autónoma y que el Juicio Político será substanciado por el Congreso de la Unión; una cámara como Jurado de Acusación y la otra como Jurado de Sentencia.

Prueba del propósito del gobierno de Miguel de la Madrid es que, con la simultaneidad que permite el proceso legislativo, somete al legislador

ordinario el proyecto de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en ella, en su artículo 7o., cumple el mandato constitucional al fijar:

“...Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

I. El ataque a las instituciones democráticas;

II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III. Las violaciones graves o sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV. El ataque a la libertad de sufragio;

V. La usurpación de atribuciones;

VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquéllos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal”.

Refiriéndose al procedimiento que desahoga el proceso del Juicio Político, pensamos que nos bastaría remitirnos al Capítulo Segundo del Título Segundo de la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en sus artículos noveno a vigésimo cuarto fija dicho procedimiento, que no requiere mayor comentario que la necesidad de que las leyes orgánicas del Congreso, o su Reglamento, se ajusten a esas nuevas situaciones.

Por supuesto, la sanción que se establece es una sanción también eminentemente política, que se comprende en el artículo 110, o sea la que consistirá, en su caso, en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

La fracción primera del artículo 109, en principio citado, establece que el Juicio Político sólo puede seguirse a un servidor público de los señalados en el artículo 110, o sea a los senadores y diputados al Congreso de la Unión, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo y Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito Federal; los magistrados de distrito y jueces de distrito; los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal; los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas, y fideicomisos públicos.

El Congreso de la Unión, en el proceso constitucional correspondiente, con respecto a la soberanía de las entidades federativas, adicionó a diversos funcionarios que actualmente se encuentran comprendidos: gobernadores

de los estados; diputados locales y magistrados de los tribunales de justicia locales; pero por violaciones graves a la Constitución y leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, en cuyo caso la acusación del Congreso de la Unión solamente sería declarativa y tocaría a los legisladores locales, dentro de la ley que al efecto expidan en cumpliendo del mandato contenido en el primer párrafo del artículo 109, proceder como lo hayan establecido.

Es importante remarcar, porque constituye la base de interpretación posterior, que evita nuevamente un equívoco, que para que haya Juicio Político se requiere que la conducta consista en acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, o de su buen despacho, pero que esta expresión se encuadre precisamente dentro de las cualidades que deben ser satisfechas por todos y cada uno de los servidores públicos.

Ni el Presidente de la República en su iniciativa, ni el Constituyente Permanente, supusieron que bastara la ley para prevenir la corrupción; pero que una ley idónea tiene por efecto sancionarla con efectividad, y que el hecho de que se recoja la voluntad política del pueblo para que se busque prevenirla y sancionarla, implica que se adoptará una conducta congruente para que las instituciones realicen con eficacia su función y mediante la aplicación de dicha ley, tutelen nuestros valores, y se obtenga, como es el propósito del gobierno de la República, la renovación moral de la sociedad.

La voluntad política es manifiesta; el Estado mexicano sienta las bases para prevenir y sancionar conductas indebidas. Pero no con el propósito de acato en contra de un enemigo político, ni mucho menos de un correligionario caído en desgracia, y tampoco como alternativa para satisfacer a la opinión pública, sino con el firme y decidido propósito de que la sociedad mexicana se renueve moralmente y adquiera la plenitud democrática que corresponde al Estado social de derecho al que aspira el pueblo de México.