

I. DERECHO CONSTITUCIONAL

LA REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Introducción

Por este conducto, me permitiré analizar el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1982, por el cual se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución Federal, fundamentalmente el título IV (artículos 108 al 114), así como los demás artículos relacionados con el mismo, es decir, 22; 73 fracción VI, base 4a.; 74 fracción V; 76 fracción VII; 94; 97; 127 y 134. Como se sabe, el anterior decreto, junto con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ciertas reformas al Código Penal y al Código Civil, así como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, integraron lo que se llamó “paquete de renovación moral de la sociedad”, cuya principal finalidad era proscribir la corrupción que había caracterizado al sistema político mexicano.

Así pues, destacaré las reformas más importantes con respecto al régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos, comparándolas con las normas derogadas. Cabe apuntar que mi preocupación primordial será proporcionar un panorama sobre el alcance normativo del nuevo título IV de la Constitución Federal, por lo que no insistiré mayormente en las no pocas deficiencias técnicas que se pueden apreciar en su redacción (al respecto, puede consultarse a Soberanes, José Luis, “El régimen de responsabilidades de servidores públicos del nuevo título cuarto de la Constitución”, en *Reformas Legislativas 1982-1983*, UNAM, México, 1983).

En términos generales, se puede afirmar que las adiciones, precisiones y supresiones realizadas por el constituyente permanente no justifican de manera alguna la modificación de todo un título de nuestra Constitución Federal que se habían conservado, casi sin variación, durante sesenta y cinco años. Las reformas introducidas no afectaron la esencia; lo novedoso y trascendente es cualitativamente poco; el texto vigente con-

serva el sistema anterior (que, en general, era satisfactorio) y, frecuentemente, sólo cambia la terminología. Si bien es cierto que el texto anterior, en varios aspectos, era deficiente y confuso, éste en buena medida se hubiera podido subsanar a través de la interpretación constitucional por los órganos jurídico-aplicadores.

Sujetos considerados como servidores públicos

La primera “novedad” que surge con las reformas vigentes corresponde a la denominación del título IV; en efecto, en lugar de referirse a “las responsabilidades de los funcionarios públicos”, ahora se alude a “las responsabilidades de los servidores públicos”, a efecto de “establecer -dice la exposición de motivos- la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión”. Esta modalidad, establecida para el ámbito federal, conforme a lo prescrito por el último párrafo del artículo 108 en vigor deberá adoptarse también por las Constituciones de los Estados de la República, las cuales precisarán “el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios”.

A diferencia del texto constitucional anterior, que primordialmente se refería a la responsabilidad de los llamados “altos funcionarios de la Federación” y su artículo 111 sólo encargaba al Congreso de la Unión la expedición de una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, el artículo 108 vigente incluye, en forma reiterativa, como sujetos a las responsabilidades previstas por el título IV: “a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal”. De este modo, se establece la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, “independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión”.

Igualmente, además de los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas Locales -ya contemplados por el texto anterior- el actual artículo 108 señala a los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales como “responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales”, agregando en forma redundante “así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales”.

Clases de responsabilidad

El artículo 109 en vigor establece los lineamientos generales a los que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir las leyes de responsabilidad de los servidores públicos, deslindando las diversas clases que se pueden presentar, es decir, según se trate de responsabilidades políticas, penales o administrativas, en tanto que el artículo 111 vigente alude a la responsabilidad civil de los servidores públicos.

Responsabilidad política

La fracción I del artículo 109 constitucional alude a la procedencia del juicio político para aquellos servidores públicos de “alta jerarquía” (si bien se cuida de no utilizar esta expresión) señalados en el artículo 110, “cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”, correspondiendo a la ley reglamentaria del título cuarto establecer las causales respectivas. El segundo párrafo de esta fracción reitera lo previsto en forma general por el artículo 6o. constitucional, y de manera particular para los diputados y senadores federales por el artículo 61 del mismo ordenamiento, al proscribir la procedencia del “juicio político por la mera expresión de ideas”.

El nuevo artículo 110 constitucional regula los sujetos, causas, sanciones y substanciación del juicio político. Además de los senadores y diputados al Congreso de la Unión. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho y el procurador general de la República, ya contemplados anteriormente, el primer párrafo del artículo 110 en vigor agrega como sujetos del juicio político a los jefes de departamento administrativo, al jefe del departamento del Distrito Federal, al procurador general de justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito 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.

A los anteriores cabe agregar, por supuesto, al presidente de la República que, durante el tiempo de su encargo y en forma similar a lo dispuesto por el texto anterior, los párrafos segundo del artículo 108 y cuarto del artículo 110 en vigor establecen que sólo podrá ser acusado

por la Cámara de Diputados por traición a la patria y delitos graves del orden común, debiendo resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable. De esta manera y a pesar de que la doctrina ha insistido sobre la necesidad de que se defina lo que debe entenderse por “delitos graves del orden común” e, incluso, ha propuesto soluciones, el constituyente permanente hizo caso omiso y persiste la laguna respectiva.

Asimismo, el segundo párrafo del actual artículo 110 considera como sujetos del juicio político, además de los gobernadores de los Estados y los diputados locales -ya contemplados anteriormente-, a los magistrados de los tribunales superiores, por violaciones *graves* a la Constitución y las leyes federales, agregando en forma redundante, “así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales”, pero sin definir tampoco lo que se entiende por “violaciones graves”. Hay, además, una innovación importante: “en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”. De este modo, se confiere a una legislatura local la última palabra sobre la presunta violación de la Constitución Federal o de una ley federal. Si bien esta medida puede estimarse opuesta a un sistema federal es, quizás, en defensa de éste que se establece: en efecto, al condicionarse la sanción a la resolución del órgano legislativo local, se evita que la Federación cuente con un instrumento más para deshacerse injustificadamente de un funcionario estatal.

En cuanto a los demás párrafos del artículo 110, relativos a las sanciones, procedimiento y efectos de las resoluciones de las cámaras en el juicio político, si bien bajo otra redacción, los lineamientos siguen siendo los mismos que los previstos por el artículo 111 derogado. El artículo 114 vigente, por su parte, establece que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo del encargo y dentro de un año después, no pudiendo exceder la substanciación del procedimiento de un año.

Es necesario destacar también la loable derogación de la facultad que anteriormente dicho artículo 111 concedía al presidente de la República para solicitar, ante la Cámara de Diputados, la destitución por mala conducta de los ministros de la Suprema Corte, de los magistrados de circuito y jueces de distrito, así como de los magistrados y jueces del orden común; y que, en caso de que dicha Cámara primero y la de Senadores después declararan por mayoría absoluta de votos justificada la petición, privaba al funcionario judicial de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido. Sin duda,

esta reforma contribuirá en buena medida al equilibrio entre los poderes, pues elimina uno de los principales factores que habían caracterizado el predominio del poder ejecutivo, en este caso, sobre el poder judicial.

Responsabilidad penal

La fracción II del artículo 109 se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos por la comisión de delitos, la cual debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común, ya sea federal o local, de este modo, se derogó atinadamente el juicio por jurado popular que el antiguo artículo 111 preveía para los llamados delitos oficiales y que, por lo general, concluía con la absolución del procesado por dicho jurado, atendiendo a “razones de equidad”, pues se estimaba que sólo se procedía en contra de carteros y mecanógrafas en tanto se dejaba impunes las faltas graves de los funcionarios de mayor jerarquía.

El penúltimo párrafo del artículo 109 constitucional en vigor establece las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito, el cual se presume cuando los servidores públicos durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, aumentan sustancialmente su patrimonio sin que puedan justificar su procedencia *lícita*; disponiendo que, lo anterior, además de las penas que correspondan, se sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad sobre dichos bienes, para cuyo efecto se reformó también el artículo 22 constitucional. Los dos últimos párrafos del artículo 111 vigente, por su parte, establecen ciertas características de las sanciones económicas para el caso de delitos patrimoniales cometidos por servidores públicos.

Ahora bien, a efecto de proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos, con respecto a posibles embates de las demás ramas de gobierno, el artículo 111 en vigor conserva y amplía la institución de la inmunidad procesal de ellos -antiguamente llamada en forma equívoca- “fuero constitucional” y que ahora se denomina, eufemísticamente, “declaración de procedencia”.

En efecto, además de los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte, los secretarios de Estado y el procurador general de la República, el artículo 111 vigente extiende esta prerrogativa a los jefes de departamento administrativo, al jefe del departamento del Distrito Federal y al procurador general de justicia del Distrito Federal, a efecto de que no se pueda proceder contra ellos por los delitos cometidos durante el encargo, sin previa declaración de

procedencia por mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

A los anteriores servidores públicos se agrega, claro está y como se apuntó, el presidente de la República, quien sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Asimismo, se establece la inmunidad procesal por delitos federales a los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores locales -estos últimos no contemplados anteriormente-, con otra innovación: "la declaración de procedencia será para el efecto de que se comuniquen a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda", reservando así a las legislaturas locales la decisión última sobre la conveniencia o no de satisfacer el requisito de procedibilidad en contra de un funcionario estatal por un presunto delito federal.

Es claro que, en última instancia y en caso de que la legislatura local resuelva en caso negativo, no significa la impunidad del procesado pues, como se prescribía en el texto anterior y lo ratifica el segundo párrafo del artículo 111 vigente, la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor público haya concluido su encargo, en virtud de que no se prejuzga sobre los fundamentos de la imputación y, conforme al segundo párrafo del actual artículo 114 constitucional, los plazos de prescripción penal se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los encargos a que se refiere el artículo 111.

En tanto que el procedimiento para resolver sobre la inmunidad sigue siendo el mismo y la resolución conserva el carácter de definitiva, los efectos de la declaración que ha lugar a proceder establece una innovación: además de separar al servidor público de su cargo durante la substanciación del proceso penal, se prevé que en caso de que sea absuelto pueda reasumir su función y, en caso de que sea condenado por un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá la gracia del indulto.

Responsabilidad administrativa

La fracción III del artículo 109 vigente contempla la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la cual no estaba antes prevista constitucionalmente, procediendo por "aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones"; es claro que, aun cuando no se precise, la "lealtad" que demanda dicha

fracción se refiere hacia las instituciones jurídicas del Estado, más no hacia determinado funcionario, grupo o partido político.

El artículo 113, por su parte, establece que las causas de responsabilidad administrativa, las sanciones respectivas, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas se determinarán por las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, previendo igualmente que entre tales sanciones se contemplarán la suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, las cuales deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Responsabilidad civil

Al respecto, el antepenúltimo párrafo del multicitado artículo 111 en vigor, de manera similar al artículo 114 anterior, sencillamente establece que “en demandas del orden civil que se entablan contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.

Del régimen de responsabilidades en general

El párrafo sexto del artículo 109 constitucional señala que “los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas -políticas, penales o administrativas- se desarrollarán autónomamente”, agregando, en forma reiterativa a lo dispuesto por el artículo 23 constitucional, que “no podrán imponerse por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”. De lo que antecede se desprende que, si bien no se puede duplicar un mismo tipo de responsabilidad por una sola conducta, no hay impedimento alguno para que esta última origine dos o más tipos de responsabilidad; esto es, se puede dar el caso de que una misma conducta acaree una sanción política o administrativa como una penal e, incluso, civil.

Conviene aquí advertir que, con respecto a los gobernadores de los Estados y los diputados y magistrados judiciales locales, éstos podrían ser sujetos no sólo de responsabilidad política, penal y civil de carácter federal sino, además, una vez que la legislatura local expidiera la respectiva ley de responsabilidades de servidores públicos, podrían incurrir a través de otras conductas en responsabilidades política o administrativa, a la vez que penal y civil de carácter local.

El último párrafo del artículo 109 vigente establece expresamente: “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 las que se refiere el presente artículo”. Cabe advertir que el antiguo artículo 111 también concedía acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados delitos comunes u oficiales cometidos por los altos funcionarios de la Federación, pero carecía del calificativo de “bajo su más estricta responsabilidad”, lo cual francamente tiene ahora un carácter intimidatorio para que los ciudadanos se abstengan de denunciar los abusos de los servidores públicos ya que, ante las eventuales fallas procesales y las dificultades probatorias, corren el riesgo de incurrir en responsabilidad penal por difamación o calumnia e, incluso, que se les demande por la vía civil la reparación del daño moral, atento a lo dispuesto por las últimas adiciones al Código Civil; esta situación contrasta lacerantemente con lo que ocurre en la mayoría de los Estados democráticos constitucionales contemporáneos, donde la denuncia de las irregularidades en la función pública constituye uno de los derechos cívicos fundamentales.

“Para prevenir y sancionar con efectividad la corrupción -señala la exposición de motivos de la iniciativa de reformas al artículo IV- no bastan leyes idóneas. Además, son necesarias una voluntad política firme y una administración eficaz”. Si se toma en cuenta que, en esencia, se ha conservado el sistema de responsabilidades de los servidores públicos anterior, se puede afirmar que hubiera bastado haber manifestado dicha voluntad política y proceder contra los presuntos servidores públicos corruptos sin multiplicar, por otra parte, las reformas innecesarias al texto constitucional (quizás, la única reforma justificada corresponde a la derogación de la facultad al ejecutivo y al legislativo para destituir a los funcionarios judiciales por “mala conducta”). En todo caso, si lo que se desea es combatir la corrupción y recobrar la confianza en nuestras instituciones, debe cuidarse de que el antiguo régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos que, según un punto de vista popular, se reducía a proceder en contra del cartero y la mecanógrafa, los cuales eran eventualmente absueltos por el jurado popular, no se vea ahora simplemente substituido por un sistema nuevo que, según otro punto de vista que empieza a difundirse, sólo procede sexenalmente en contra de unos cuantos enemigos políticos de alta jerarquía que, incluso, después de

obtener su eliminación de la arena política, bastara que purgaran una condena breve y reitegraran parte de los fondos substraídos, para que recobraran su libertad.

J. JESUS OROZCO HENRIQUEZ