

REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1982 AL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL MEXICANA

José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ

Cuando un régimen político desconoce la democracia o ésta es tan raquítica que deja mucho que desear, ello se convierte en una de las principales causas de la corrupción. Por otro lado, estamos francamente convencidos de que la corrupción se termina cuando existe la decisión política de acabar con ella, pues aunque se cuente con los instrumentos jurídicos más sofisticados para reprimirla, no teniendo una firme voluntad política de combatirla, ésta subsistirá.

Como lógico efecto de ambas cuestiones en el sistema político mexicano, la corrupción ha alcanzado una enorme magnitud; consciente de ello, el actual régimen hubo de proponer una "renovación moral de la sociedad".

Para echar a andar esta "renovación moral" se pensó en primer lugar crear un nuevo marco jurídico del régimen de responsabilidades oficiales de funcionarios y empleados públicos, para lo cual se comenzó por el texto constitucional.

Desde la ley fundamental de 1857, el título cuarto constitucional, ha llevado la designación "de las responsabilidades de los funcionarios públicos", actualmente corresponde a los artículos 108 a 114.

Así, pues, por decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación, de 28 de diciembre de 1982, se reformó absolutamente todo el título cuarto de la Constitución General de la República así como los demás preceptos relacionados, como lo son el 22; 73, fracción VI, base 4a.; 74, fracción V; 76, fracción VII; 94, 97, 127 y 134.

En nuestra muy modesta opinión se trata de una reforma innecesaria, mal hecha y de nefastas consecuencias políticas, pues si bien las constantes reformas constitucionales, que sobre todo se han multiplicado en los últimos años, hablan del poco respeto por nuestra ley fundamental por parte de nuestras autoridades, el hecho de que en unos pocos días del mes de diciembre de 1982 se hayan reformado más de la tercera parte de todos los artículos de nuestra carta magna, habla mucho peor de ello.

En efecto, si el texto anterior tenía deficiencias y sobre todo casi nunca se había aplicado, el nuevo no es mucho mejor, y en ocasiones con técnica jurídica más deficiente, el fondo no cambió el antiguo sistema ya que realmente lo único que se modificó fue la redacción de los preceptos constitucionales.

Tradicionalmente se había hablado de altos funcionarios de la Federación, funcionarios y empleados públicos, ahora todos quedan englobados bajo la denominación de servidores públicos, suprimiendo la connotación jurídico-administrativa que los anteriores tenían, quizá porque ahora se busque una mística de servicio por parte de aquellos que trabajan en el gobierno.

En efecto, el texto vigente recoge el mismo sistema, pues aunque suprime la denominación de altos funcionarios, conserva la institución e inclusive la amplía; ensancha algunos conceptos; cambia el nombre de fuero constitucional y su correspondiente desafuero, ahora habla de declaración de procedencia de juicio penal de esos funcionarios, lo que significa que subsiste el "fuero constitucional" bajo otra denominación; trata lo relativo a la responsabilidad del resto de los funcionarios y empleados públicos y suprime la tan criticada figura de la destitución por mala conducta de funcionarios judiciales.

El artículo 108 de nuestra carta magna, en su primer párrafo, quedó redactado de forma poco técnica y reiterativa, pues comienza diciendo que para efectos de responsabilidad a que alude ese título se reputan servidores públicos... y realmente son servidores públicos, pero no solamente para esos efectos sino para cualquier efecto. Por otro lado, resulta ociosa la enumeración que hace (representantes de elección popular, miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal —quizá hubiera sido mejor decir poderes judiciales Federal y del Distrito Federal—), pues a continuación se refiere a funcionarios y empleados, y si ello no fuera suficiente, continúa remachando al mencionar a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal. Nos preguntamos si no hubiera sido más adecuado que este párrafo dijera simplemente que los funcionarios y empleados públicos federales son responsables por... Para colmo, en el párrafo cuarto ordena que el derecho local debe hacer lo mismo: "en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios".

Por su parte, el artículo segundo de la ley reglamentaria, a nuestro

entender, contiene una disposición inconstitucional, pues al indicar quiénes son los sujetos de la ley, remite a los mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional: Pero además agrega a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Ello, además de ir más lejos del precepto constitucional, en perjuicio de muchas personas, puede resultar sumamente peligroso.

A continuación el nuevo texto constitucional habla de la imputabilidad del presidente de la República, como en el texto anterior.

Luego hace mención de los funcionarios locales, añadiendo a los magistrados de los tribunales superiores de los estados, que antes no se aludían, señalando, al igual que en la redacción anterior, que son responsables por violación a la Constitución y a las leyes federales, agregando ahora "así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales", como si el debido manejo de dichos fondos y recursos no estuviera consignado en la Constitución y en las leyes federales.

En el artículo 109 constitucional se dan los lineamientos generales de lo que debe ser la legislación sobre responsabilidad; todo el contenido en este precepto se repite en los artículos subsecuentes.

La primera fracción habla del juicio político de responsabilidad. Anteriormente se disponía que éste procedía en contra de los llamados "altos funcionarios de la Federación", ahora les cambia la denominación por "funcionarios enumerados en el artículo 110". Esta fracción está de más, pues el artículo siguiente reglamenta con más detalle dicho juicio político.

En el párrafo segundo de la misma fracción se determina que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas; independientemente de que este párrafo, en una correcta técnica legislativa, debió haber quedado en el artículo siguiente, ya que es donde se regula ese proceso, el mismo no hace sino repetir lo dispuesto en el artículo sexto constitucional (libertad de expresión).

La fracción II reglamenta una perogrullada, ya que dispone que la comisión de delitos será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, como si algún delito no debiera ser perseguido y sancionado en los términos de la legislación penal. ¿O la citada fracción habrá querido decir que se sancionará de acuerdo con el derecho penal común?, parece que así fue puesto que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no regula delitos oficiales, como lo hacía la ley de 1939, sino que ello se dejó para un capítulo especial del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal.

Se suprimió el juicio por jurado popular que anteriormente existía para los llamados delitos oficiales.

En la fracción III se habla de las sanciones administrativas que se aplicarán a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. La primera pregunta que nos plantea esta fracción es ¿qué objeto tiene?, ya que no está dando criterios para determinar cuándo procede sanción penal y cuándo administrativa; en efecto, piénsese en una omisión que afecte la legalidad debida, ¿cómo se castiga?, ¿penal o administrativamente?, u otro caso en que afecte la honradez que deba observarse en el desempeño de un cargo ¿cómo se sancionará? De la lectura de la fracción invocada parece desprenderse que será de manera administrativa, sin embargo en muchos casos la gravedad del asunto ameritará que se castigue penalmente; entonces nos preguntamos: ¿Qué objeto tiene esa fracción?

Después de la fracción III viene un párrafo no numerado, en él se dice que los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas —políticas, penales y administrativas— se desarrollarán autónomamente. La segunda parte del párrafo señala que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza; téngase presente que ello ya se encuentra dispuesto en el artículo 23 de la propia Constitución.

El anterior artículo 111, segundo párrafo, disponía que un funcionario encontrado culpable en un juicio de responsabilidad quedaba a disposición de las autoridades comunes para que lo juzgasen en caso de que el mismo hecho tuviese señalada otra pena; ello quería decir que la resolución del Congreso, si era condenatoria, implicaba la declaración de procedencia del proceso penal ordinario, cuando hubiere delito que perseguir.

El siguiente párrafo, del artículo 109 constitucional en vigor, habla del enriquecimiento ilícito que se presume cuando los servidores públicos aumentan sustancialmente su patrimonio sin que puedan justificar su procedencia lícita, disponiendo que en ese caso siempre procederá sanción pecuniaria aparte de las otras penas que correspondan. Ello se hizo con el fin de frenar los abusos que anteriormente se cometieron al llevarse a cabo las "investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos".

La nueva regulación del juicio político de responsabilidad trae dos innovaciones respecto del anterior: Aumenta el número de funciona-

rios que pueden ser sujetos a él y complica el procedimiento tratándose de funcionarios estatales.

En efecto, los que antiguamente se llamaban "altos funcionarios de la Federación" dejan de ser "altos" para ser simplemente "sujetos de juicio político". La enumeración creció, pues anteriormente comprendía a senadores y diputados federales, ministros de la Suprema Corte, secretarios de Estado, procurador general de la República, gobernadores y diputados locales, y por supuesto al presidente de la República, con un carácter especial. Ahora se comprenden también a los jefes de departamentos administrativos; el nuevo artículo 110 habla además, lo que resulta redundante, del jefe del Departamento del Distrito Federal, magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de las entidades del sector paraestatal, y, finalmente, se agregan los magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados.

Siendo tan grande y variado el mal llamado sector paraestatal, en donde caben desde Petróleos Mexicanos hasta una tortillería, pensamos que es un absurdo que a todos sus directores generales se les dé el mismo tratamiento de "sujetos de juicio político", hubiera sido más conveniente que se hubiera dejado al legislador ordinario el definir cuándo un director general de organismo descentralizado o empresa estatal, tuviera tal cualidad y no medirlos a todos con el mismo rasero.

El artículo 111 regula lo que antes se denominaba proceso de desafuero de altos funcionarios de la federación, ahora simplemente de declaración de procedencia, lo que técnicamente sigue siendo incorrecto ya que se trata de una inmunidad procesal.

Así como anteriormente eran los mismos "altos funcionarios" los que podían ser sometidos a juicio político de responsabilidad y los que gozaban del fuero constitucional, ahora no, ya que son menos los que gozan del privilegio que otorga el artículo 111 de los que pueden ser sometidos al juicio político de responsabilidad.

Los funcionarios privilegiados por el artículo 111 son: Los senadores y diputados federales, ministros de la Suprema Corte, jefes de departamento (de nuevo es reiterativo respecto al jefe del Departamento del Distrito Federal), procuradores generales de la República y de justicia del Distrito Federal. Es decir, se aumentó a los jefes de departamento y procurador del Distrito Federal respecto al texto anterior, y no mencionó a jueces y magistrados así como a directores de entidades paraestatales, incluidos como sujetos del juicio político de responsabilidad. Por lo que toca a funcionarios estatales, aparte de goberna-

dores y diputados, agregó a los magistrados de tribunales superiores, todos estos funcionarios locales gozan de la inmunidad sólo tratándose de delitos federales.

El procedimiento sigue siendo el mismo, la resolución sigue teniendo el mismo carácter de cosa juzgada y las sanciones continúan siendo la separación del cargo y la inhabilitación.

El procedimiento para declarar la procedencia de juicio penal ordinario, respecto de los servidores públicos antes mencionados, básicamente es el mismo que el anterior (para el desafuero), aunque ahora con dos innovaciones: Si el ulterior proceso penal concluye con sentencia absolutoria, el funcionario inculcado podrá reasumir su función (que ya la contenía la anterior ley reglamentaria, no la Constitución) y, tratándose de los funcionarios estatales mencionados, la declaración de procedencia será para el efecto de que la legislatura local, en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

La primera innovación es muy adecuada, ya que es de justicia que si no fue culpable el funcionario procesado se le restituya en el goce y ejercicio de sus derechos; sin embargo la realidad será otra, ya que mientras se concluya un proceso penal en todas sus instancias, lo más seguro es que haya terminado el período de ejercicio de la función para la cual fue electo o designado.

Creemos que la segunda innovación, en el fondo, no es más que una complicación inútil del procedimiento, sobre todo que no determina cuáles son o puedan ser esas atribuciones de las legislaturas locales. En efecto, cuando la Cámara de Diputados federal declare que procede seguir juicio penal contra un funcionario local por un supuesto delito federal, ¿qué le quedará hacer a la legislatura local?, no va a pronunciar una nueva declaración ni hacer más que lo dispuesto en el propio artículo 111, es decir, separa al funcionario de su encargo, lo que se produce con la declaración de la Cámara federal. El artículo 28 de la ley reglamentaria señala que en este caso la legislatura local pondrá al inculcado a disposición del Ministerio Público federal u órgano jurisdiccional respectivo, es decir, hará diligencias de policía judicial o notificador.

Respecto de los dos últimos párrafos del artículo 111 en vigor, no les encontramos sentido. Téngase presente que este procedimiento para declarar la procedencia penal contra de los mencionados funcionarios, se lleva a cabo no sólo por delitos cometidos en ejercicio de la función pública (es decir los que antes se llamaban "delito oficial"), sino por cualquier ilícito penal, federal o local. Pues bien, el penúltimo párrafo del artículo que analizamos habla de delitos que acarrear un beneficio

económico a su autor o causen daños y perjuicios patrimoniales; igualmente, el último párrafo dispone que las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos del beneficio obtenido o de los daños y perjuicios causados; evidentemente se refiere a que el delincuente sea uno de los funcionarios enumerados al principio del artículo; ahora bien, como el procedimiento regulado en el mismo artículo no se reduce a responsabilidades criminales surgidas con motivo del ejercicio de una función pública, sino a cualquier delito, resultará que sí está creando un régimen jurídico penal especial o de excepción (¿privilegiado?) para los funcionarios tantas veces mencionados.

El artículo 112 de la Constitución recoge lo que anteriormente disponía el 110, es decir, la posibilidad de que cualquiera de los funcionarios a que hace referencia el artículo 111 —para evitar ser sometidos al procedimiento señalado y facilitar la tramitación del proceso penal correspondiente— renuncie, pida licencia o sea separado de su cargo, en cuyo caso no habrá necesidad de emitir la declaración de procedencia, sino que se actuará penalmente de inmediato. En consecuencia, si regresara a su puesto u ocupara otro de los cargos señalados, se procederá conforme lo dispuesto en el propio artículo 111.

El nuevo artículo 113 trata lo relativo a la responsabilidad administrativa, de lo cual no habla el anterior artículo cuarto ni ningún otro precepto constitucional. Se señala que la legislación ordinaria deberá señalar las causas para determinarla, las autoridades para aplicarlas, los procedimientos y las sanciones, las cuales consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, de orden económico (dentro de los límites que el propio artículo marca) y las demás que las leyes señalen.

Por último, regresando al texto constitucional, diremos que el artículo 114 es el último del título cuarto constitucional, habla de los plazos preclusivos para iniciar el juicio político de responsabilidad y de la prescripción tanto en materia penal como administrativa, en lo relativo a la responsabilidad de servidores públicos. Respecto de los primeros, será el tiempo que dure el cargo más un año; por lo que toca a la prescripción de la responsabilidad penal, ésta nunca será menor de tres años, lo mismo que tratándose de causas graves de responsabilidad administrativa.

Respecto a los funcionarios beneficiados por el artículo 111, el plazo de prescripción de los delitos a ellos imputados no comenzará a correr mientras desempeñen su cargo.

Se señala que tratándose de juicio político de responsabilidad, "las sanciones correspondientes se aplicarán *en un período no mayor de un año* a partir de iniciado el procedimiento". O está mal redactada

esta frase o se está disponiendo un absurdo. En efecto, tal vez quisieron decir que las sanciones se *empezarían* a aplicar dentro del año siguiente de iniciado el procedimiento, o que la sentencia o resolución se deberá dictar antes de un año de iniciado el procedimiento, pues si se intentara aplicar dentro de ese año la sanción, ésta no podría ser superior a los doce meses y en consecuencia las penas de destitución no tendrían sentido, ya que se destituye para siempre; de otra forma sería suspensión.

Hemos querido dejar para lo último el comentario del párrafo final del artículo 109, que a nuestro modo de ver representa la piedra de toque del fracaso de todo el sistema vigente de responsabilidades de servidores públicos. Este párrafo se refiere a las denuncias que los ciudadanos puedan hacer respecto de los servidores públicos, las cuales se harán bajo "la más estricta responsabilidad" del denunciante. Dicho en otros términos, si un ciudadano se atreve a presentar una denuncia en contra de un servidor público y finalmente éste no es hallado responsable, lo cual es sumamente probable debido cualquier falla procesal o la enorme dificultad de probar fehacientemente la conducta de un funcionario, el denunciante podrá ser acusado del delito de difamación o calumnia y demandársele por la vía civil para que responda por daño moral, de acuerdo con las últimas adiciones hechas al Código Civil. Ello no es más que una amenaza para que ningún ciudadano ose presentar denuncia contra servidor público alguno.

En la redacción del anterior artículo 111 constitucional se concedía acción popular para denunciar delitos comunes u oficiales sometidos por los altos funcionarios; la ley reglamentaria lo ampliaba al caso de investigación por enriquecimiento inexplicable de funcionarios y empleados públicos, y al denunciante no se le podía castigar por el delito de calumnia judicial, salvo casos extremos, que es de reciente creación. Si antes no se abusó de este derecho, no se justifica que se suprima, más aún la denuncia ciudadana es el medio más común de conocer los abusos de los funcionarios y empleados públicos, que en la mayoría de los países se consagra como un derecho de los propios ciudadanos.

En síntesis, la disposición que comentamos hará prácticamente nulatoria la posibilidad de que las autoridades correspondientes conozcan y castiguen los delitos, las faltas y los abusos de los servidores públicos.

CONCLUSIONES

Con fundamento en lo anteriormente expresado, me permito proponer las siguientes conclusiones:

PRIMERA. El nuevo texto del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor el 1o. de enero de 1983, representó un avance respecto a la anterior redacción.

SEGUNDA. La nueva formulación del título cuarto tiene defectos en cuanto al fondo y en cuanto a la forma, resultado de una precipitación en su confección.

TERCERA. Los pocos avances del nuevo régimen de responsabilidades de servidores públicos no justifican la reforma constitucional mexicana de 28 de diciembre de 1982.

BIBLIOGRAFÍA

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824. Antecedentes inmediatos del amparo*, México, UNAM, 1978.

———, *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo*, México, UNAM, 1980.

BARRERA GRAF, Jorge, et al., *Reformas legislativas 1982-1983*, México, UNAM, 1983.

BUNSTER, Álvaro et al., *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa, 1984.

CÁRDENAS, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982.

GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José, *Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional*, México, Botas, 1946.

RUIZ MASSIEU, José Francisco y Diego Valadés (comp.), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983.