

MODERNIZACION DE LOS REGIMENES LOCALES DE RESPONSABILIDADES

Mario Ruiz de Chávez

1. Liminar

LA moral administrativa, como fundamento de toda organización jurídica y política, debe ser propósito permanente, explícito o implícito, de todos los ordenamientos jurídicos en los que se sustente el ejercicio de la autoridad y la actividad de órganos de la administración pública.

La conducta de los hombres que se encuentran al frente de la administración pública, debe trascender, no sólo al encargo o la función que les es reservada por la ley, sino esencial y principalmente a la protección y seguridad de los intereses de la ciudadanía.

Presupuesto elemental e inexcusable del gobierno democrático, lo representa el derecho primario de todo gobernado de exigir honestidad y eficiencia como contenidos elementales en la función pública.

La omisión, voluntaria o involuntaria de tales requerimientos, propicia la deformación del ejercicio de la autoridad y de la actividad pública, atenta contra la confianza en la administración, estorba la eficiencia de la acción pública y ofende el sentido de la responsabilidad ciudadana que es la medida de la dignidad y el prestigio de la comunidad.

De ahí, que el mínimo contenido ético en la actuación de los agentes públicos, deba satisfacer, permanentemente, con toda amplitud, la exigencia de legalidad, honestidad, eficiencia y respeto en el trato con los particulares.

Estos principios, para ser modeladores del comportamiento de y en la administración pública, necesitan ser transformados en contenidos normativos para que sea posible reprimir y procribir las conductas que trastorñen o lesionen la confianza depositada por la sociedad en sus gobernantes.

Y por otro lado, establece las acciones y procedimientos a los cuales puedan ocurrir los particulares como un medio de defensa, y por último, para evitar que la impunidad de determinadas conductas se convierta en perniciosos precedentes o ejemplos para la comunidad.

Evidentemente, debe existir y así ha ocurrido en las leyes mexicanas, una muy estrecha relación entre los ordenamientos jurídicos que definen las conductas prohibidas y sancionables de los agentes públicos, con las realidades sociales, económicas y políticas del tiempo en que se han creado tales leyes, por último con los valores éticos reconocidos y aceptados por la comunidad.

Consecuentemente, resulta indispensable la actividad permanente del mismo Estado, para reconocer, interpretar y definir los cambios sustanciales que se producen en la sociedad para legitimar y actualizar los contenidos de la ley que sirven de modeladores éticos de la acción de las autoridades y de la administración pública, más aún, cuando se producen claras manifestaciones de insuficiencia de los controles sociales para impedir la impunidad de los comportamientos que flagrantemente lesionan la confianza en la administración, la seguridad y protección del interés ciudadano, la eficiencia de la acción pública y son abiertamente contrarios a la valoración ética y sentimiento de la comunidad.

La ineficacia de la ley, ante las acciones nocivas a la moral pública, se traducen en una clara manifestación patológica de quebranto en la salud

social que se manterializa en el serio deterioro e inestabilidad de las relaciones entre la administración y los administrados, trascendiendo a la sociedad como estilo práctico o usual de comportamiento, carcomiéndose la dignidad individual y social.

La elaboración de los ilícitos o conductas sancionables en que puede incurrirse en la gestión pública, hemos dicho, mantiene una correlación estrecha con las exigencias derivadas del entorno social, político, económico, que presiden el nacimiento de la ley que contiene el catálogo de faltas o delitos cometidos por quienes tienen la calidad de funcionarios o empleados públicos.

Por esta sencilla razón, de tiempo en tiempo todas las sociedades, deben modificar la legislación aplicable a la actuación de los agentes de la administración pública, de igual forma que debe modificarse aquella que también es aplicable para regular las relaciones entre los iguales, porque es claro, que de no producirse esta renovación legislativa, se está o ante el utópico caso de una sociedad perfecta e inmutable o ante una sociedad que ha entrado en franca descomposición al prescindirse de los sustentos de legalidad, de moralidad y por ende, de racionalidad.

Es importante referir en este momento, que si bien, el motivo central de este tema, lo constituye, la modernización de los regímenes locales de responsabilidad, quiero aclarar, que me he permitido presentar una brevísima cronología acerca de los antecedentes legislativos, que han tenido vigencia en el Estado de México, en torno al régimen de responsabilidad pública, y que desde luego, constituye, simplemente, la muestra de los que en todas las entidades federativas, ha ocurrido en esta materia, de manera que, razonablemente, esta descripción evolutiva, puede ser aplicada con variantes intrascendentes al régimen legislativo de responsabilidades públicos en los demas estados.

2. Antecedentes históricos del régimen de responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos del Estado de México

Las leyes en las que se ha venido sustentando el régimen de responsabilidades de los agentes públicos en el Estado de México, que como hemos dichos, es muy similar al resto de las entidades federativas, ha dado diversos e importantes cambios, de cuya secuencia puede advertirse claramente el propósito inalterable de la sociedad de sancionar, a quienes por acción o por omisión desde dentro de la administración, trastocan la naturaleza y fines de la actividad pública.

Por otro lado, también puede advertirse el gradual desbordamiento, que, por regla general, sufre el texto de la ley por conductas nacidas o surgidas por la propia dinámica social que paulatinamente van condenando las nuevas hipótesis en espera de que el legislador las incorpore al texto legal para adecuar la realidad con la normatividad.

Con el propósito de ilustrar estas aseveraciones, me permito presentar una brevísima reseña de los cambios que ha tenido el régimen legislativo de responsabilidad de los agentes públicos del Estado de México, llamados hasta ahora "altos funcionarios", "funcionarios" y "empleados públicos".

2.1. Constitución Política del Estado de México de 1827

La primera constitución política del Estado de México, que corresponde al año de 1827, estableció en su articulado las bases de responsabilidad de los titulares de los poderes públicos.

En efecto, esta constitución en sus artículos 68, 180, 138, 140 y 216 establecen, entre otros aspectos, la posibilidad de demandar criminalmente al gobernador aun en tiempo de su gobierno por delitos comunes atroces y por delitos comunes en del desempeño de su cargo, condicionándose este enjuiciamiento a la previa declaración del congreso de haber lugar a *fomación de causa*.

Tratándose de los diputados, éstos podían ser demandados y ejecutados, civilmente por deudas, sólomente fuera del tiempo de las sesiones or-

dinarias y extraordinarias, para el caso de delitos comunes se requería para que pudiera prosperar su enjuiciamiento la previa declaración del congreso de haber lugar a formación de causa y se señala expresamente como prohibición para los representantes populares "pretender ni admitir para sí, ni solicitar, para otro, pensión o empleo del gobierno general o del Estado a no ser que el destino sea de ascenso por rigurosa escala".

Para el caso de los magistrados del Supremo Tribunal, este primer antecedente ordena la integración de un cuerpo ajeno al congreso, formado por 24 personas, para juzgar a tales magistrados y por último, se señala el soborno el cohecho y la prevaricación, como motivo para ejercitar acción en conta de los jueces concediéndose acción popular para ello.

Siendo notorio dentro de este primer apartado, la omisión legal en relación con los funcionarios o empleados estatales y municipales, lo que pudiera ser explicable, por tratarse de un ordenamiento constitucional, cuyo contenido se limitó a precisar la estructura orgánica y la división competencial de los poderes públicos fundamentalmente, y en segundo lugar, porque es posible que tratándose del inicio de la vida política independiente, no haya sido motivo de atención por el entonces constituyente del Estado de México, como parece corroborarse por el hecho de que en ninguno de los 237 artículos que integran esta primera constitución, se haga referencia alguna a otras responsabilidades de funcionarios o personas al servicio de la administración.

En resumen, la constitución de 27, estableció entre otros importantes aspectos, los siguientes:

1. Se crea el régimen de inmunidad relativa para los siguientes cargos:

a) Para el gobernador quien no podía ser demandado civil ni criminalmente por delitos comunes, hasta concluído el tiempo de su gobierno, empero, no quedaron comprendidos dentro de esta inmunidad los delitos comunes atroces y los delitos cometidos en del desempeño de su encargo.

b) Los diputados quienes no podían ser demandados ni ejecutados civilmente por deudas en el tiempo de sesiones ordinarias y extraordinarias, ni ejecutados por delitos comunes sin que procediera declaración del congreso de haber lugar a formación de causa.

2. Se establecen como sujetos de responsabilidad criminal:

a) El gobernador por delitos comunes atroces y por los cometidos en el desempeño de su cargo.

b) Los diputados por delitos comunes y por responsabilidad criminal.

c) Los jueces por soborno, cohecho y prevaricación.

3. De acuerdo con los textos relativos de esta constitución, no hay fuero ni inmunidad en demandas del orden civil, para ningún funcionario.

4. De hecho se establece el fuero constitucional para los siguientes cargos:

a) Gobernador del estado, a quien no podía enjuiciarse sin previa declaración del congreso de haber lugar a formación de causa.

b) Diputados locales quienes no podían ser enjuiciados por delitos comunes sin que procediera declaración del congreso de haber lugar a formación de causa, y

c) Ministros del supremo tribunal de justicia.

5. No se estableció el goce de fuero constitucional para los jueces.

Por último, es importante agregar que tratándose de la responsabilidad criminal del titular del poder ejecutivo, no existe en el texto constitucional que nos ocupa, la precisión o la remisión a otro ordenamiento que diera tipicidad al delito atroz o para definir los delitos cometidos en el desem-

peño de su encargo, incurriéndose en igual omisión, para el caso de los magistrados, para los cuales, sólo se habla de la posibilidad de ser juzgados.

Únicamente para los jueces se establecen como causa de responsabilidad, el soborno, el cohecho y la prevaricación, que si bien son ilícitos comprensibles, aun en ausencia de una definición legal, debemos recordar, que en tanto no se hubiere señalado sus elementos constitutivos, en rigor, resultaban inaplicables en razón del principio *nullum crimen sine legem*.

Doctrinariamente, en esta primera constitución, aparecen los importantes conceptos de inmunidad y de fuero, en su doble connotación: como fuero —juicio político— y como fuero —licencia para enjuiciar— como lo llama el maestro Becerra Bautista, que en los ordenamientos constitucionales y reglamentarios posteriores van perfeccionándose, como puede verse en los artículos relativos del reglamento interior del Estado de 1834 que más adelante se citan.

2.2. Con la sola intención de dar secuencia a estos antecedentes legislativos, precisa señalar que el 26 de marzo de 1827 el congreso local nombró a las 24 personas, cuya función específica era juzgar a los magistrados del supremo tribunal de justicia, hecho, por demás significativo que advierte el permanente propósito público, de asegurar la imparcial administración de justicia, mediante la verticalidad de los magistrados del poder judicial.

2.3. Complementan los decretos anteriores, el número 36 de fecha 12 de mayo de 1827, por el que se reserva al supremo tribunal de justicia, la facultad de conocer en forma exclusiva todas las causas civiles y criminales contra los jueces.

2.4. Antecedentes de cita indispensable, lo constituyen los decretos números 103 de mayo de 1828 y el capítulo decimocuarto del reglamento interior del congreso, del año de 1834, por lo que se establecen las reglas que debían observarse en la formación de causas del gobernador y en las

causas criminales de los diputados, en cuyos contenidos se advierte la doble connotación funcional del fuero, bien como —previa licencia— para enjuiciar por causas criminales del gobernador y como auténtico “juicio político” en las causas criminales de los diputados, en los que la cámara ejerce una auténtica jurisdicción momentánea que le permitía no sólo sentenciar al reo, sino también, imponerle la pena.

2.5. Constitución Política del Estado de México 1861

Omitiendo, deliberadamente muchos detalles, que ameritarían un estudio completo en la Constitución de 1861, solamente se deja anotado que en este segundo ordenamiento del Estado de México, ya se reserva un título particular, para hablar en forma precisa de la responsabilidad de los altos funcionarios públicos, se perfeccionan los conceptos de inmunidad y de fuero y se modifica el auténtico juicio político, al convertirse la cámara de diputados, solamente como jurado de acusación e instituirse al tribunal superior de justicia como jurado de sentencia.

2.6. Un antecedente verdaderamente toral, dentro de la materia, se localiza en el código penal de enero de 1875, que a su vez, tiene como antecedente, el decreto de 1868, que ordenó la expedición de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios del Estado.

Este código, tipifica los ilícitos penales de los empleados, autoridades y funcionarios públicos y los delitos oficiales, exclusivos de los magistrados, jueces y demás empleados o funcionarios en la administración pública, incluyéndose en la temática, los ayuntamientos.

En realidad esta ley, es la que da cuerpo al régimen de responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos en el Estado de México, junto con las disposiciones constitucionales que ya hemos visto.

La regulación que se hace en este ordenamiento, es por demás interesante y para su tiempo, de elogiada técnica jurídica, no sólo por cuanto a la amplitud de la materia, sino, además, por la riqueza conceptual, que la-

mentablemente, se diluyó en la Ley de Responsabilidades para Empleados y Funcionarios Públicos vigente.

Por último, el articulado que nos ocupa, contiene entre otras, los delitos siguientes:

El abuso de autoridad contra particulares; la arrogación de facultades, legislativas, judiciales y administrativas; la baratería; el cohecho; el cobro de impuestos indebidos; la concusión; la falsedad; la violación a las garantías individuales; el obstáculo al ejercicio de los derechos civiles o de familia y la omisión.

El abuso de autoridad contra la administración pública, se tipifica entre otras formas con:

Abandono de empleo o destino;

La anticipación en el ejercicio de facultades, o prolongación de las mismas;

La conducta públicamente inmoral;

La coalición de los funcionarios, empleados o autoridades;

La distracción de los caudales públicos, en objetos no privados; pero distintos de aquéllos en que debieron ser invertidos;

El ejercicio de la autoridad, comisión, empleo o cargo, faltando al responsable alguno de los requisitos personales para la validez de sus actos en el ejercicio de las funciones de su cargo;

El ejercicio o negocios prohibidos;

Nombramientos ilegales;

La omisión en el cumplimiento de deberes;

El peculado;

La resistencia a las leyes, reglamentos y ordenes superiores;

La sustracción de papeles de los archivos o de expedientes, o inutilización de ellos;

El tomar para sí en arrendamiento, venta o depósito, en el ejercicio de funciones, bienes que las leyes prohíban contratar;

Violación de secretos en los negocios públicos.

Por último, se establece la responsabilidad penal de los ayuntamientos, por acciones u omisiones en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley.

No obstante, que existen otros importantes antecedentes, en los que se advierten cambios sobre este régimen, hemos de concluir con la referencia a dos ordenamientos: la Constitución Política de octubre de 1917 y la Ley de Responsabilidades para Funcionarios y Empleados Públicos de diciembre de 1955.

2.7. Por lo que hace a la Constitución Política de octubre de 1917, el régimen de responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, se presenta con las siguientes características:

1. Se establece el régimen de inmunidad para los siguientes funcionarios:

a) Para los diputados locales, tratándose de los delitos en que puedan incurrir en las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo, siendo esta inmunidad vitalicia.

b) Para el gobernador del estado, quien solamente puede ser acusado durante el periodo de su ejercicio por delitos graves del orden común y por delitos graves contra la soberanía del estado, siendo ésta inmunidad temporal.

2. Subsiste el fuero constitucional en favor de los siguientes funcionarios:

a) Gobernador del estado.

b) Diputados locales.

c) Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

d) Jueces de primera instancia, y

e) Titulares de las dependencias del poder ejecutivo, presidentes municipales, síndicos y regidores, éstos últimos, con la peculiaridad de limitarse a delitos y faltas oficiales.

3. Se establecen como sujetos de responsabilidad penal por delitos del orden común:

a) El gobernador del estado.

b) Los diputados de la Legislatura.

c) Los magistrados del Tribunal Superior.

d) Los jueces de primera instancia.

e) Los titulares de las dependencias del poder ejecutivo.

f) Los presidentes municipales, y

g) Los integrantes de los ayuntamientos.

4. Se señalan como sujetos de responsabilidad por delitos, faltas u omisiones oficiales:

a) El gobernador del estado.

b) Los diputados de la Legislatura.

c) Los magistrados del Tribunal Superior.

d) Los jueces de primera instancia.

e) Los titulares de las dependencias del poder ejecutivo.

5. Tratándose de delitos del orden común, el desafuero lo realiza la legislatura como gran jurado.

6. Tratándose de delitos oficiales, la legislatura actúa como jurado de acusación y el Tribunal Superior de Justicia como órgano de sentencia, salvo el caso de los presidentes municipales ante los cuales el tribunal superior de justicia determina o emite la declaración de haber, o no, lugar a formación de causa.

7. En demandas del orden civil, no existe fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

8. Se concede acción popular para denunciar ante la legislatura los delitos comunes u oficiales de:

a) Gobernador.

b) Diputados locales.

c) Magistrados del tribunal superior.

- d) Jueces de primera instancia, y
- e) Los titulares de las dependencias del poder ejecutivo.

Por último el propio texto constitucional ordena a la legislatura la expedición de la ley de responsabilidades oficiales para todos los funcionarios y empleados públicos del Estado de los municipios y organismos descentralizados.

2.8. Ley de Responsabilidades para funcionarios y empleados públicos del Estado de México

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado, de los municipios y organismos públicos descentralizados, fue promulgada el 19 de diciembre de 1955, esto es, tiene una antigüedad aproximada de 28 años, durante los cuales, se ha operado una sola reforma a su articulado, para incorporar a su régimen, a los empleados municipales, que por omisión se encontraba aparentemente incluidos en el rubro de empleados públicos.

Esta ley presenta las siguientes características:

Primero. Reproduce sustancialmente las disposiciones señaladas en la constitución local en materia de inmunidad fuero, responsabilidad criminal, responsabilidad oficial, procedimiento de desafuero y acción popular para la persecución de los delitos comunes y oficiales cometidos por funcionarios.

Segundo. Distingue a los funcionarios en dos niveles: altos funcionarios y funcionarios.

Tercero. Tipifica los delitos de los altos funcionarios, siguiendo una analogía con la Ley de Responsabilidades de la Federación ocurriendo lo mismo con la enumeración de delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados del estado, advirtiéndose en este sentido, la necesidad incues-

tionable de su revisión y actualización, incluyéndose desde luego, el capítulo relativo a sanciones.

Cuarto. Se crea un procedimiento explícito y detallado para el único caso del enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados, haciéndose extensivas las disposiciones procedimentales a los funcionarios o empleados de los organismos públicos descentralizados cuando sean designados por el ejecutivo.

Quinto. Concluye con un capítulo relativo a las responsabilidades de los funcionarios y empleados municipales y de los funcionarios y empleados de los organismos públicos descentralizados.

3. Conclusiones

Al resumir estas breves consideraciones, pueden inferirse como conclusiones, las siguientes:

I. Evidentemente, el régimen de responsabilidad pública de los funcionarios y empleados de las entidades federativas constituye, una de las áreas normativas, cuyos textos, han sido notoriamente desbordados por nuevas modalidades en el comportamiento de los agentes públicos, que por la misma razón, no encuentran la tipicidad adecuada en el texto legal para que la sociedad pueda defenderse eficazmente ante tales comportamientos.

II. La complejidad de la gestión y de la acción pública, requiere, no sólo, fortalecer los tradicionales intereses y valores, tutelados en las vigentes leyes de responsabilidad, es urgente, ampliar el horizonte de éstos, para incorporar los relativos a la eficiencia, la moralidad y la honestidad administrativa.

III. La Ley de Responsabilidades, es pieza angular en el proceso de renovación moral de la sociedad, porque no hay comportamiento mas lesivo a ésta, que el originado en la conducta del funcionario o empleado público, cuando ofende su dignidad y su decoro.

IV. Por la gravedad del interés social, que es tutelado por este ordenamiento es preciso hacer más fluida y ensanchar, la participación de la comunidad en el control y denuncia de las conductas de los funcionarios y empleados públicos, por tratarse de un elemental e inseparable derecho de todo ciudadano.

V. Corresponde a las legislaturas locales, el modernizar y hacer más operativos, los procedimientos establecidos en la ley, para participar determinantemente, en el control de la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad, la economía y eficacia, con que todo servidor público, está obligado a servir a los intereses del pueblo.

VI. La indiferencia o negligencia en la revisión y actualización de los ordenamientos de responsabilidad del servidor público, propician la deformación del comportamiento de las autoridades, estimulan la impunidad de las conductas públicas; se quebranta la confianza entre administrados y administradores; se origina una severa crisis ética en la comunidad y se esterilizan los recursos del Estado para preservar los valores individuales y sociales que son indispensables para la sociedad.

VII. Tratando de una ley, cuyo contenido esencial y último, es la protección de la legalidad, de la honestidad y de la eficacia de la voluntad de los servidores públicos, debe apartarse del tecnicismo jurídico o del contenido especializado, para dar auténticamente al gobernado, el más efectivo instrumento de defensa ante las actitudes de arbitrariedad, incongruencia, confusión, impunidad inequidad e ineficacia, que son proclives al daño social y a la corrupción de los valores que debe tutelar el servicio público, como expresamente lo enfatiza y lo ha demandado, Miguel de la Madrid Hurtado, en nombre de todo el pueblo mexicano.