

REFORMAS AL TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCION

José Carreño Carlón

ESTA presentación de las reformas al Título Cuarto Constitucional, parte de la exposición y la interpretación de los motivos, propósitos y objetivos —el porqué y el para qué— expresados por el Presidente de la República en torno a su iniciativa. Enseguida resume el contenido sustancial de las reformas. En el siguiente rubro se ventila el debate político y jurídico suscitado por las reformas para finalmente intentar algunas conclusiones y consideraciones sobre los pasos que será necesario seguir dando dentro del largo y penoso, del difícil camino andado por los mexicanos para integrar su vida política y administrativa al principio de la legalidad.

Objetivos

El punto de partida del presidente De la Madrid es el reconocimiento crítico de la existencia, en grados preocupantes, del fenómeno de la corrupción en la vida nacional. “Una sociedad que tolera, que permite la generalización de conductas inmorales o corruptas —dijo en su campaña—, es una sociedad que se debilita, es una sociedad que decae”.

De esta visión del fenómeno de corrupción se deriva una concepción política apartada de maniqueísmos y de la cómoda elusión de responsabilidades sociales, esa que se realiza a través del expediente fácil de la identificación individualizada de culpables. Aquí y en cualquier país la inmoralidad pública se origina en la tendencia a la privatización del poder en

todas las escalas: desde el agente o el inspector que asume el cargo como patrimonio individual y usa la fuerza pública como instrumento de extorsión y de lucro personal, a los cuadros medios que negocian con la obra pública o hacen asunto privado del acto de autoridad, hasta el enquistamiento en los altos niveles de decisión de grandes intereses particulares, sea directamente a través de sus más conspicuos exponentes personales, o indirectamente, a través de vinculaciones de negocios o de grupos de interés. Y es posible identificar también esta tendencia en términos históricos: desde la concepción patrimonial del cargo público heredada de la Colonia, a la picaresca de la formación del capital nativo, por la vía de acumulación primaria, a la configuración de un complejo burocrático empresarial que, al proponerse la subordinación de las estructuras políticas y administrativas a los designios del capital monopólico, puede llegar a erigirse en rector del poder real de las decisiones públicas desde el interés privado.

De aquí los motivos y desde esta perspectiva, los propósitos de la legislación iniciada por el presidente De la Madrid, a partir de las reformas al Título Cuarto Constitucional. Motivos y propósitos fueron expresados en la campaña electoral.

La nueva visión política de las responsabilidades de los servidores públicos obedece a cambios operados en la economía y la sociedad mexicanas. Había que trascender las simplificaciones de un liberalismo económico tardío en nuestro país y que, en rigor, nunca se dio en puridad en ninguna parte. Sí, es cierto que la corrupción directa en el sector público es la forma más intolerable de inmoralidad social, pero no es sostenible que sólo los funcionarios sean responsables del destino de los fondos públicos, sino también "los particulares que se benefician con subsidios y con exenciones, así como también con permisos, con concesiones, con autorizaciones".

Había que trascender asimismo las limitaciones moralistas de las buenas conciencias, para sancionar no sólo las fechorías político-burocráticas, sino para incorporar también la ineficacia como forma de corrupción, como una forma de incumplimiento del deber social.

Pero igualmente ha sido necesario trascender esa propensión a inducir la catarsis social por el escándalo, a fin de asegurar el proceso de renovación moral por vía del derecho y la prevención. "No es mediante procedimientos policíacos como se gobierna a una sociedad y a una economía", dijo desde su campaña el Presidente de la República. Tampoco la renovación moral es asunto de predicadores o de místicos. Es una necesidad política", ha reiterado De la Madrid, quien además, alertó contra amarillismos, cacerías de brujas o programas de terror.

Y es que con el escándalo y el amarillismo se ha pretendido desnaturalizar el proceso de renovación moral, debilitar, por el desprestigio, la gestión gubernamental; ocultar las verdaderas causas de corrupción y a sus verdaderos promotores y beneficiarios: los intereses privatizantes y privados que presionan desde fuera e incluso actúan desde dentro de la administración pública.

Para decirlo paradójicamente, se ha pretendido privatizar —contra los genuinos intereses colectivos—, se ha pretendido trastocar, corromper la visión social del propio fenómeno de la corrupción.

Se ha pretendido así dejar intocados los aspectos estructurales de la corrupción, encubriéndola con nuevas capas de corrupción enmascaradas con supuestos lances contra la corrupción.

Frente a estas distorsiones resulta indispensable recuperar el sentido esencial de la lucha contra la corrupción, por la vía del derecho. Retomando la visión del presidente De la Madrid, en su sentido propositivo, plantea adecuar el marco jurídico de las responsabilidades públicas a las transformaciones del país. Se trata de contar con un marco jurídico en este campo que responda a la realidad del estado social de derecho al que ya no le sirven los resabios del estado liberal, a la realidad y al tamaño de una economía mixta que actúa bajo la rectoría, promotoría y gestoría del Estado, con todas sus consecuencias en la distribución de responsabilidades, ante las cuales ya no funcionan las visiones que venían restringiendo dicha responsabilidad a la de los carteros. Y en su sentido preventivo y de defensa

real de los intereses sociales, se trata de actualizar la lucha contra los fenómenos de la corrupción no sólo en los aspectos, como decíamos, de la picaresca propia de la acumulación primaria, sino de los fenómenos de corrupción derivados de la etapa del desarrollo monopólico.

Se trata, pues, de una visión no parcial, sino articulada, de la corrupción, de los instrumentos para combatirla y del estado de la administración pública y de la justicia.

Contenido de las reformas

Ante la certeza de que las leyes vigentes habían sido desvirtuadas por la realidad y ya no ofrecían bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción; de que desde las bases constitucionales resultaban insuficientes para garantizar que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público subordinen el interés particular a los intereses colectivos superiores de la sociedad, y de que estas disposiciones habían pretendido regular procedimientos de remota aplicación, el Presidente de la República inició una reformulación del Título Cuarto Constitucional que comprende los artículos del 108 al 114, así como las reformas consecuentes a los artículos 22 y 73 fracción VI Base 41, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se empezó por cambiar el encabezado mismo del Título para sustituir el de "Responsabilidades de los Funcionarios Públicos" por el de "Responsabilidades de los Servidores Públicos", a fin de enfatizar la naturaleza común del servicio a la sociedad, independientemente de la jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión. Al mismo tiempo se diferencian las responsabilidades políticas de las penales y las administrativas que pueden resultar de esas obligaciones comunes. En el artículo 108 se asentó un principio general de responsabilidad por el manejo de fondos y recursos federales, y se incluyeron los magistrados de los tribunales de justicia locales como sujetos a responsabilidad y a violaciones al pacto federal y a sus leyes, y se extendió a los gobernadores de los estados y a los diputados a las legislaturas locales la responsabilidad por la aplicación

indebida de fondos y recursos federales, bajo el supuesto de que la descentralización no debe servir de excusa para la inmunidad de ninguna autoridad que maneje recursos económicos de la Federación.

En el nuevo artículo 109 se trata de superar una antigua controversia política y doctrina sobre la confusión derivada de una terminología que tendía a otorgar un fuero de hecho al distinguir entre "delitos y faltas oficiales" y "delitos comunes". Así, se establece con claridad que corresponde a la legislación penal determinar las sanciones y procedimientos para aplicarlas por cualquier delito cometido por servidores públicos, sea con motivo de un empleo, cargo o comisión o no, con lo que se propone eliminar cualquier forma de tratamiento discriminatorio entre el régimen penal aplicable a los gobernantes y a los gobernados; se establecen vías políticas y administrativas distintas y autónomas entre sí para exigir responsabilidades, en un caso, mediante juicio político sustanciado en el Congreso de la Unión, y en el otro, mediante procedimiento administrativo para sancionar el incumplimiento de las obligaciones en esta materia, con la garantía de que no podrán imponerse dos veces a una misma conducta sanciones de una misma naturaleza, y se otorga rango constitucional a la figura del "enriquecimiento ilícito" de los servidores públicos, para resolver las dudas existentes sobre el imperativo de sancionarlo.

El artículo 110 agrega, a los existentes, como sujetos de responsabilidad política, a otros servidores públicos que determine la Ley de Responsabilidades, misma que, con esa base constitucional, incorporó a los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los directores generales a sus equivalentes en los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas, así como los fideicomisos públicos.

Por otra parte, este artículo elimina la deformación conceptual de la institución del gran jurado, precisando, en el juicio político, que la Cámara de Diputados actúe como "jurado de acusación" y la Cámara de Senadores

como "jurado de sentencia", terminología más adecuada a las instancias instructoras y enjuiciadoras propias de nuestra tradición jurídica.

El artículo 111 establece las bases del procedimiento del juicio de procedencia, a fin de prevenir que la acción penal no se utilice con fines políticos, y elimina las prerrogativas de los servidores públicos frente al resto de la población, para ser procesados penalmente por los delitos en que incurran.

Además establece que la sanción económica por los frutos mal habidos de la conducta ilícita sean hasta de tres tantos al mismo. Se trata de que no resulte costeable la conducta ilícita, como alguna vez ha ocurrido, además de que se evite premiar la corrupción castigando desproporcionalmente el lucro indebido de menor cuantía.

El artículo 112 consigna expresamente que no es necesario el juicio de procedencia cuando los servidores públicos cometan delitos durante el tiempo en que se encuentren separados de su encargo; el 113 señala las sanciones de orden administrativo y prevé que éstas se establezcan tanto de acuerdo con los beneficios obtenidos por el responsable, como con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, y el artículo 114 amplía los plazos de prescripción a los consignados en la Ley Penal y establece que nunca sean inferiores a tres años.

El debate político y jurídico

Tanto en la cámara de origen —la de senadores— como en la revisora —la de diputados— se obtuvo consenso en cuanto a la sustitución del término funcionario por la de "servidor", pues, se dijo, no es la función la que distingue a quien cumple cometidos institucionales del gobierno, sino precisamente el servicio a los demás. La función ha llevado aparejada la idea de distinción, prerrogativa y privilegio, mientras que el servicio constituye el elemento toral de la solidaridad con que han de guiarse las conductas colectivas.

Sin embargo, la discusión surgió en cuanto a los efectos que esta denominación común pudiera acarrear según la diversa naturaleza que adopta el servicio a la sociedad y la representación de la sociedad. En consecuencia con ello se introdujeron a la iniciativa presidencial modificaciones tendientes a precisar que en el caso de los representantes de elección popular y de los integrantes de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal únicamente serían reputados como servidores públicos para los efectos del Título Cuarto, a fin de superar controversias respecto a la categoría jurídica de dichos servidores; a deslindar, con especial cuidado, que los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales locales sólo podrán ser sometidos a juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales, para evitar cualquier interpretación que pudiera lesionar la autonomía de los estados; que por lo que toca a dichas autoridades locales, la resolución que en su caso dicte la Cámara de Senadores como jurado de sentencia, tenga únicamente efectos declarativos, a fin de que sean las legislaturas de los estados, las que, en ejercicio de su atribución, determinen lo pertinente; a que sean las leyes orgánicas de los congresos federal y locales y de los poderes judiciales nacional y estatales las que precisen las respectivas obligaciones y sanciones, y a que en el precepto que obliga a incluir las remuneraciones de los servidores públicos de más alto rango se incorpora el principio de la equidad.

Por otra parte, al discutirse la iniciativa de reformas al Código Penal sobre los delitos cometidos por servidores públicos, y también referente a la discusión previa que se había tenido sobre el Título Cuarto de la Constitución, de la misma manera en que se reconoció la congruencia entre su nueva formulación y las bases y principios del mismo Título Cuarto, por cuanto se ampliaron los tipos penales de abuso de autoridad, cohecho y peculado y por cuanto se tipificaron como delictivas las conductas que vienen propiciando la complicidad burocrática y empresarial y otras formas de corrupción como el uso indebido de atribuciones y facultades, la intimidación, el ejercicio abuso de funciones, el tráfico de influencia y el enriquecimiento ilícito, así también se hicieron modificaciones para

dar cauce a otras inquietudes surgidas desde el debate de la reforma al Título Cuarto.

En el caso del delito de deslealtad, que fue suprimido en virtud de que las múltiples acepciones de la palabra pudieran dar lugar a confusión e inseguridad; del delito de coalición de servidores públicos, al que se le agregó disposición expresa en el sentido de que éste no se comete por los trabajadores que ejerciten sus derechos constitucionales y hagan uso del derecho de huelga, y del texto incluido por la Cámara de Diputados en el artículo 213 que prevé que, para la individualización de las sanciones, el juez tomará en cuenta las diferencias socioeconómicas de los servidores públicos, estableciendo un agravamiento de la pena para los servidores públicos de alto rango y de confianza.

Como corresponde a nuestra vida plural y a nuestro régimen de libertades, el debate ha continuado; hay otros puntos que podríamos seguir tratando más adelante.

Conclusiones y consideraciones finales

1.— La corrupción ha tendido a privatizar la conducción del Estado, a desnaturalizarla, a abatir su capacidad, explotando su descrédito, para dejar la vía libre a los propios intereses que con ella se benefician. La corrupción atenta contra la democracia al concentrar las decisiones nacionales y al confundir el poder político con el económico. Por eso la corrupción también nos aparta del objetivo básico de alcanzar la justicia social.

2.— La nueva formulación del Título Cuarto, conjuntamente con las reformas legales y las nuevas leyes secundarias consecuentes iniciadas por el presidente De la Madrid al inicio de su gobierno, constituyen pasos fundamentales para ordenar el marco jurídico, a fin de que la sociedad pueda contar con instrumentos para que la corrupción no derrote sus derechos, para vencer el riesgo de la consolidación de un complejo burocrático empresarial que llegue a ostentar el poder real de las decisiones públicas desde el interés privado, y para enfrentar los fenómenos de corrupción derivados

tanto de la tradicional concepción patrimonial del cargo público, como de los abusos y complicidades de la burocracia y el capital en la etapa del desarrollo monopólico.

3.— Como lo señala la propia iniciativa presidencial, “el camino por andar es todavía largo”. Será la prueba de la experiencia la que nos dicte la viabilidad de este nuevo marco jurídico contra la corrupción. Será el desarrollo político del país el que permita seguir ampliando y mejorando los controles sociales sobre los actos del poder, de todos los poderes, y dependerá, desde luego, de la movilización de la sociedad, el que la moral pública y la moral social a que aspiramos se vean correspondidas con una racionalidad que integre lo político, lo económico, lo social y lo cultural.