

fideicomitente, del fiduciario y del fideicomisario. Es un patrimonio autónomo, afectado a un cierto fin, bajo la titularidad y ejecución del fiduciario, quien se halla provisto de todos los derechos y acciones conducentes al cumplimiento del fideicomiso, naturalmente de acuerdo con sus reglas constitutivas y normativas. Los bienes entregados en fideicomiso, salen, por tanto, del patrimonio del fideicomitente, para quedar como patrimonio autónomo o separado de afectación, bajo la titularidad del fiduciario, en la medida necesaria para la cumplimentación de los fines de la susodicha afectación; fines de acuerdo con los cuales (y de conformidad con lo pactado), podrá presentarse dicho titular, a juicio como actor, o demandado, así como vender, alquilar, ceder, etcétera".

### BIBLIOGRAFIA

ROCCO, Ugo, *Teoría General del Proceso Civil*. Traducción de Felipe de J. Tena, México, Editorial Porrúa, 1959. GUASP, Jaime, *Derecho Procesal Civil*, segunda edición, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1961. CHIOVENDA, Giuseppe, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, traducción de E. Gómez Orbaneja, vol. 1, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1948; ALCALA-ZAMORA y CASTILLO, *Estudios de Teoría General e Historia del Proceso* (1945-1972), tomo I, México, 1979. DEVIS ECHANDIA, Hernando, *Nociones Generales del Derecho Procesal Civil*, Madrid, Aguilar, 1966. BECERRA BAUTISTA, José, *El Proceso Civil en México*, décima edición. Porrúa, 1982.

BATIZA, Rodolfo, *El Fideicomiso, Teoría y Práctica*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1978. DOMINGUEZ MARTINEZ, Jorge A., *El Fideicomiso ante la Teoría General del Negocio Jurídico*, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1975. MANTILLA MOLINA, Roberto, *Derecho Mercantil*, 14a. edición, México, Editorial Porrúa, 1974. DE LA PEZA, José Luis, *El Fideicomiso en México (Naturaleza, Antecedentes y Desarrollo)*, en Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, año 2, número 2, México, 1978; SANCHEZ MEDAL, Ramón, *La verdadera Naturaleza Jurídica del Fideicomiso Mexicano*, en Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, año 4, número 4, México, 1980. AROCHA MORTON, Carlos A. *El Fideicomiso en México, Notas sobre América Latina*, en Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, año 6, número 6, primera parte, México, 1982.

### LA REFORMA AL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 17

RAÚL F. CÁRDENAS

La Reforma y adiciones al Título Cuarto, que comprende los artículos del 108 al 114, así como de los artículos 22, 73 fracción VI, base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de 23 de diciembre de 1982, respondió a un reclamo popular, ya que la implantación de una nueva moral social, reiterada en la campaña del señor Licenciado Don Miguel de la Madrid, carecía de base legal adecuada para combatir la corrupción.

No obstante la necesidad de la reforma y los nobles propósitos que la impulsaron, nos preguntamos: ¿fue adecuada?

En principio considero que resolvió algunos de los serios problemas que planteó la Constitución de 17, con la reiterada y confusa mención de los llamados delitos oficiales, la intervención que se dio al Jurado en el conocimiento de ciertos delitos oficiales, "que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho" y la discutida intervención del Ejecutivo en cuanto al poder judicial, así como los graves errores en que incurrieron la Ley de Responsabilidades de 39, y en especial de la de 79.

Para juzgar sobre las reformas constitucionales motivo de este estudio, conviene analizar sus antecedentes y recoger nuestra tradición jurídica en materia de Responsabilidad de Funcionarios Públicos.

Desde luego, conviene destacar que todas nuestras Constituciones le han asignado especial relevancia a las responsabilidades de los altos funcionarios públicos, tanto durante el desempeño de su encargo, como con motivo de su función.

Sin embargo, no es sino hasta la Constitución de 57, en la que se fijan las bases que nos han informado, al respecto, durante más de un siglo.

De acuerdo con la Constitución de 57, la responsabilidad de los altos funcionarios se agrupa en un Título, el Cuarto, denominado "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", que comprende los artículos del 103 al 108 de dicha Constitución.

En el artículo 103 se enumera a los altos funcionarios de la Federación, y se dispone lo siguiente:

"Art. 103.—Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su

encargo y por los delitos, falta y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.

Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución y leyes federales.

Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común."

En el 104 se dispone que si el delito fuere común, el Congreso erigido en Gran Jurado, declarará a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el caso afirmativo, el acusado queda por ese mismo hecho separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

De acuerdo con las opiniones de nuestros juristas, los delitos comunes son los definidos, primero, en la Ley para Castigar los delitos Contra la Nación, en la Ley de Ladrones, Homicidas y Vagos, y después en el Código Penal de 1871; posteriormente, se comprenden también los señalados en los Códigos Penales de los Estados conforme se fueron expidiendo y en las distintas disposiciones de carácter federal, en las que se tipificaron delitos.

Además, se ha sostenido, los delitos comunes deben entenderse en contraposición de los delitos oficiales, y no en contraposición de los delitos del orden federal.

Se trataba, como lo hemos sostenido, del fuero licencia para enjuiciar, consagrado en el artículo 104 Constitucional, y del que gozaban únicamente los altos funcionarios de la Federación, enumerados en el artículo 103 de la misma.

Todos los demás funcionarios y empleados de la Federación, como no disfrutaban de fuero, podían ser enjuiciados por los delitos comunes que cometieran, como cualquier particular.

Por lo que se refiere al Juicio Político, es decir, del juicio a seguir por los mal llamados delitos oficiales, el artículo 105 Constitucional disponía que de tales delitos, a los que nos vamos a referir posteriormente, conocería el Congreso (es decir la Cámara de Diputados) como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia.

Los demás funcionarios y empleados, distintos de los altos funcionarios, no podrían cometer delitos oficiales, ni ser objeto de procedimiento político alguno.

Durante la vigencia de la Constitución de 57 y con el fin de reglamentar el Título Cuarto, se expidieron:

a) La Ley Sobre Responsabilidad de los Altos Funcionarios de 1870, que, en su artículo 1o. estableció, que se consideraban delitos oficiales de los mismos: el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de garantías individuales y cualquier infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad; delitos o

mejor dicho supuestos delitos que se sancionaban con destitución del cargo e inhabilitación.

b) El Código Penal de 1872, que tipificó en los Títulos Décimo y Undécimo, delitos propios de funcionarios y enumeraba en su artículo 1059 los supuestos delitos oficiales de los altos funcionarios.

c) La Ley de Responsabilidades de los altos funcionarios de 1896, que regulaba los procedimientos a seguir contra los altos funcionarios a quienes se imputaban delitos comunes, homicidios, lesiones, delitos patrimoniales, secuestros, violaciones etc., y los propios de funcionarios, cohecho, peculado, concusión, abuso de autoridad, etc., y en los casos de juicios políticos, habida cuenta que en 1874, se reformó la Constitución al aceptar el régimen bicameral, por lo que el artículo 1055 quedó redactado en los siguientes términos:

"De los delitos oficiales conocerán: la Cámara de Diputados como jurado de acusación, y la de Senadores como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuera condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Ésta, erigida en jurado de sentencia, y con la audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe."

El artículo 105 fue objeto de críticas severas, en especial del maestro don Emilio Rabasa, que al respecto afirma: Conforme a nuestro sistema vigente, la Cámara Popular hace de jurado de acusación en los juicios de responsabilidad política; pero en realidad tiene en sus manos la suerte del acusado, porque debe declarar si éste es o no culpable, y queda al Senado, como jurado de sentencia, el papel secundario del presidente de debates en jurado común, de aplicar la pena que señale la ley.

En resumen, antes de nuestra Constitución de 17, podemos afirmar que todos los funcionarios y empleados públicos, en los términos de nuestra legislación penal, eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de su cargo o con motivo del mismo; sin embargo, como en todos los países civilizados del mundo, los altos funcionarios definidos en el artículo 103 de la Constitución, si bien eran responsables de los delitos comunes cometidos durante el desempeño de su cargo, entre otros de los tipificados en los Títulos Décimo y Undécimo del Código Penal de 71, no podían ser procesados en tanto no lo autorizara la Cámara de Diputados, para lo cual debía seguirse el procedimiento señalado en el Capítulo III de la Ley de 1896, y una vez que dicha Cámara, erigida en Gran Jurado, resolvía ha lugar a proceder, el acusado quedaba físicamente a disposición de la justicia común, local o federal para que se le procesara, ya que el Ministerio Público no ejercitaba acción penal.

Los altos funcionarios eran también responsables de los delitos oficiales o

políticos, que sólo podía intentarse, siguiendo el procedimiento descrito en los Capítulos IV y V de la Ley de 1896.

Este procedimiento tenía como finalidad privar de su encargo al alto funcionario e inhabilitarlo para desempeñar otro, en los términos del artículo 105 Constitucional.

Como la Constitución de 57, en la de 17 la responsabilidad de funcionarios se fijó en un Título especial, el Cuarto, que comprende los artículos del 108 al 114.

Los Constituyentes de 17, aceptaron la sistemática de la Constitución de 57, al precisar que los altos funcionarios sólo podían someterse a la acción de la justicia común, previo su desafuero, pero dado el nuevo enfoque que la Constitución dio respecto al proceso penal, el Fuero Constitucional, por lo que toca a los delitos comunes, en mi opinión, no consistió en otorgar al funcionario protección para enjuiciarlo, sino para arrestarlo; por otra parte, recogió el Constituyente de 17 las ideas de Rabasa por lo que se refiere al juicio político, al establecer que de los delitos oficiales (de los altos funcionarios), conocería el Senado erigido en Gran Jurado; pero fijó que no podía abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Además, en la Constitución de 17 se estableció que tratándose del Presidente de la República, sólo podrá acusarse ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

Sin embargo, en ninguna de las leyes orgánicas expedidas después de la vigencia de la Constitución de 17, se ha regulado el procedimiento a seguir en los casos de acusación en contra del Presidente de la República.

Atenta la Constitución de 17, es garantía procesal el que no pueda seguirse proceso alguno, sin que previamente el Ministerio Público ejercite la acción penal, por lo que si bien en los términos del artículo 111 Constitucional, "se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación"; en los casos en que se denunciaron delitos comunes en contra de Diputados y Senadores, fue siempre la Procuraduría General o local la que intervino, ejerció acción penal, pidió se librara orden de aprehensión en contra del alto funcionario y despachada ésta, se solicitó de la Cámara de Diputados la autorización para proceder, es decir, para detener al alto funcionario contra el cual se había librado la orden de aprehensión, y en estas condiciones seguirle el proceso respectivo; por cierto, en el caso del Diputado Riva Palacio, la Cámara negó la autorización para ejecutar la orden de aprehensión dictada en su contra. La Cámara de Diputados no tiene por qué investigar delitos comunes, ya que esta investigación compete al Ministerio Público (Art. 21 Constitucional).

Tratándose de los delitos oficiales de los altos funcionarios, que hemos sostenido y sostenemos no son delitos propiamente por falta de tipicidad, sino que se refieren a simples situaciones políticas, la denuncia debe formularse, en todo caso, ante la Cámara de Diputados, y a diferencia de la Constitución de 57, quien debe conocer de tales acusaciones es el Senado de la República, erigido en Gran Jurado; sin embargo, éste no podrá abrir la averiguación

correspondiente, sin la previa acusación de la Cámara de Diputados; ésta, en los términos del párrafo cuarto del artículo 111, si declara que ha lugar a acusar, nombrará una Comisión de su seno, para que sostenga ante aquélla la acusación de que se trate.

Es decir, la Constitución de 17 recogió e hizo suyas las observaciones de Rabasa sobre el juicio político, a que nos hemos referido con anterioridad.

Es interesante señalar, que al entrar en vigor la Constitución de 17, regía aún en nuestro país el Código Penal de 1871, que tipificaba, como vimos, los delitos propios de funcionarios, delitos comunes de los que debían responder todos los funcionarios sin distinción alguna, con la única salvedad que aquellos que gozaban de fuero, tenían que sujetarse a la previa decisión del Gran Jurado de la Cámara de Diputados para ser procesados, atenta la Constitución de 57, o ser detenidos en los términos de la Constitución de 17.

Por lo que se refiere a los delitos oficiales, el artículo 1059, como ya vimos, los enunciaba simplemente, no los definía, y en base a lo dispuesto en dicho artículo, aplicando en lo conducente la Ley de 1896, en el año de 1925, antes de la vigencia de la Ley de Responsabilidades de 40, se siguió juicio político a un grupo de Diputados jaliscienses y a su Gobernador, J. Guadalupe Zuno.

Ajustándose a los nuevos lineamientos de la Constitución de 17, se forzó la denuncia respectiva por delitos oficiales ante la Cámara de Diputados, se turnó el asunto a las Secciones respectivas, y los dictámenes que produjeron se discutieron apasionadamente, en especial el de Zuno, y constituida la Cámara en Gran Jurado, votó por 144 votos a favor del dictamen, contra 48: "Único: Ha lugar a acusar al C. J. G. Zuno, Gobernador de Jalisco, ante la H. Cámara de Senadores por violación de los artículos 6o., 7o., 9o., 14, 16, 19, 21, 22, 39, 41, 49 y 115 de la Constitución General de la República, y por violación al Capítulo I, Título Décimo Cuarto del Código Penal del Distrito Federal y Territorios, aplicable en toda la República sobre delitos contra la Federación.

Además se nombró una Comisión para sostener la acusación ante la Cámara de Senadores, compuesta por los Diputados Luis Torregroza, Juan Madrigal, Rafael Álvarez y Álvarez, Alejandro Cerisola y Melchor Ortega.

En el caso de J. Guadalupe Zuno, la Cámara de Diputados acusó, la Cámara de Senadores siguió el procedimiento respectivo, con la intervención de los Diputados nombrados para sostener la acusación, y dictó sentencia.

El Constituyente de 17, si bien como señalamos, mejoró la sistemática de la Constitución de 57, en especial en relación al juicio político, que conforme a dicha Constitución, se refiere a los delitos oficiales de los altos funcionarios, juicio político que no tiene absolutamente nada de judicial, y que es, al decir del maestro José Becerra Bautista, una jurisdicción especial, limitada a conocer de los mal llamados delitos políticos, mediante un procedimiento solemne, como dijera el tratadista argentino Linares Quintana, de carácter esencialmente político, que inicia la Cámara de Diputados, y por el cual ésta acusa ante el Senado como tribunal, A DETERMINADOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS por las causas que se especifican taxativamente en la Constitución, con la finalidad de hacer efectiva la responsabilidad política de los mismos,

introdujo una extrema confusión al referirse, por una parte, a los delitos oficiales de los altos funcionarios, y por la otra, a los delitos oficiales de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito, "que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando a la fecha no hayan tenido carácter delictuoso", delitos o faltas que debían ser juzgados siempre por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20 Constitucional.

Ya bajo la vigencia de la Constitución de 17, se planteó la reforma del Código de 72, y se expidió el nuevo Código Penal de 1929; este Código de 72, y se expidió el nuevo Código Penal de 1929; este Código siguió en relación a la responsabilidad de funcionarios, los mismos lineamientos del Código de Martínez de Castro.

El Código de 29 tuvo una efímera vigencia, ya que un nuevo Código, el de 1931, lo derogó, sólo que en éste, si bien se tipifican los delitos propios de los funcionarios, ni se hace referencia, ni se mencionan ninguno de los supuestos delitos de los altos funcionarios, como aparece en los dos anteriores que hemos comentado.

De aquí, decíamos, que al presentarse el problema político de 1935, como en el México juarista de 1861, hubo de recurrirse a situaciones de hecho, y se cesó a Diputados, Senadores, Secretarios de Estado y Gobernadores callistas, sin apoyo en precepto legal alguno.

Era urgente la Ley de Responsabilidades que había recomendado la Constitución de 17 se expidiera a la mayor brevedad posible, lo que no aconteció sino hasta el año de 1940.

Esta Ley tiene grandes deficiencias, entre las que queremos mencionar, la distinción que hace entre los delitos políticos u oficiales de los altos funcionarios que se menciona en los artículos 13 y 14 de la Ley, y los delitos oficiales de los demás funcionarios, artículo en el que, en 72 fracciones tipifica como delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación, los mismos tipos contenidos en los Título Décimo y Undécimo del Código Penal, además de otras figuras en que pueden intervenir tanto particulares, como funcionarios, limitándose a la actividad de estos últimos.

En cuanto a los procedimientos, no obstante las acusadas diferencias entre las Constituciones de 57 y 17 a que hemos hecho referencia, copia, sin tenerlas en consideración, los preceptos de la Ley de 96, que son inaplicables, y además al hacer intervenir a los Jurados en el conocimiento de estos nuevos delitos oficiales, por mandato constitucional, provocó el que la acción en contra de los DEMÁS funcionarios corruptos fuera totalmente ineficaz, y por cuanto a los altos funcionarios, se ha discutido si propició su impunidad.

Después de cuarenta años de vigencia de la Ley de 40, era indispensable se reformara, pero a esta reforma debía acompañarla una reforma constitucional, como lo propusieron, en la Mesa Redonda que se llevó a cabo en la Facultad de Derecho de la UNAM en el año de 1979, entre otros los distinguidos maestros Don Ricardo Franco Guzmán y Raúl Carrancá y Rivas que nos acompañan en esta ocasión.

A la Ley de 40, el pueblo la llamó "la Ley de los Carteros", pues era a los

únicos que se les seguía proceso de acuerdo con dicha Ley y los casos de que conoció el Jurado, siempre terminaron, salvo si eran gendarmes, con la absolución.

Sin embargo, en 79 se somete a la consideración de las Cámaras nuestra cuarta Ley de Responsabilidades, que en lugar de superar los defectos de la Ley de 40, los aumentó, ya que tratando de eludir la intervención de los Jurados, derogó la Ley de 40, y con ella su artículo 18, estableciendo en su artículo 3o., que son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, delitos que no eran tales, sino conductas políticas.

Así la distinción constitucional respecto a los delitos oficiales, no fue reconocida en la Ley de 79, y los delitos políticos que sólo podían ser cometidos por los altos funcionarios, se extendió a todos los funcionarios y empleados públicos, y además los supuestos delitos políticos dejaron de ser de la competencia exclusiva del Congreso y objeto de enjuiciamiento penal a cargo del Jurado Popular.

En la Ley de 79 se prevé como delitos oficiales de todos los funcionarios y empleados públicos, aquellos que las leyes anteriores establecían como delitos de los altos funcionarios, y en ellas se fijan como posibles sanciones, sólo la destitución e inhabilitación.

De los delitos políticos de los altos funcionarios debe conocer el Congreso e inexplicablemente de los delitos políticos, ahora sí de los demás funcionarios y empleados, deben conocer también, no órganos políticos, sino judiciales.

Este cambio, al decir de Ovalle, plantea serios y graves problemas, entre otros:

a) El de la constitucionalidad. ¿Es posible que el legislador ordinario extienda a todos los funcionarios y empleados públicos el juicio político, previsto en la Constitución, en principio sólo para los altos funcionarios?

b) Es posible exigir responsabilidad política a los demás funcionarios, y sobre todo a los empleados públicos.

c) ¿Puede conciliarse la ambigua e imprecisa descripción de los mal llamados delitos oficiales en el artículo 3o. de la Ley, con las exigencias de precisión en los tipos contenidos en el artículo 14 constitucional?

d) ¿Es contraria la Ley de Responsabilidades, actualmente vigente, al Apartado B) del artículo 123 constitucional, y en general a la Legislación Federal del Trabajo Burocrático?

e) ¿Cuál fue el alcance de la supresión de los delitos oficiales, previstos en los artículos 18 y 19 de la Ley de Responsabilidades?

Podemos afirmar que la Ley de 79 fue poco afortunada y, en consecuencia, debió reformarse; pero reitero que resultaba ineludible la reforma previa de nuestra Constitución de 17.

¿Esta reforma se ajustó a nuestra tradición jurídica y ha sido feliz?

En principio, reitero que ha tenido aciertos; pero serios errores que, contra lo afirmado por el distinguido jurista y Diputado, Don Salvador Rocha,

se hubieran podido evitar, de haberse sometido, una reforma constitucional, tan importante, como lo es la que regula la responsabilidad ahora, de los servidores públicos, a un análisis más detenido.

Así, en el artículo 108 se pretende precisar a quiénes se reputa servidores públicos, para los efectos de las responsabilidades a que alude el Título Cuarto reformado, que por cierto no son los mismos que se mencionan en los artículos 108, 110 y 111 de la Constitución, y que antes de su reforma, no daban lugar a tan complejas distinciones.

En el 108, para los efectos de las responsabilidades a que alude el Título reformado, se reputan como servidores públicos 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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Inteligentemente, en el 108 no se hizo alusión a las faltas, cuyo tratamiento ya está fuera de la Legislación vigente de nuestro país, pero inexplicablemente se mencionan en la reforma del artículo 76 fracción VII, que olvidó los "actos".

Como en las anteriores disposiciones constitucionales, se precisa en el párrafo segundo del artículo 108, que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y DELITOS GRAVES DEL ORDEN COMÚN, debió haberse dicho comunes, como se ha sostenido en nuestra doctrina, ya que la palabra orden, puede dar lugar a confusiones entre delitos del orden común y del orden federal, especialmente si se tiene en cuenta que en estas reformas no se hace distinción alguna entre los delitos comunes y delitos oficiales.

En cuanto a los Gobernadores, los Diputados a las legislaturas locales, y se agregó, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, su responsabilidad también se limita a las violaciones de la Constitución Federal y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Este párrafo, como lo veremos posteriormente, nos plantea algunas dudas, que no resuelve la Ley respectiva.

En el artículo 109 reformado, se alude en un último párrafo, a la necesidad de que las Entidades Federativas señalen, para el efecto de sus responsabilidades, quienes tienen el carácter de servidores públicos.

Importante es la referencia que en el antepenúltimo párrafo de este artículo se hace al enriquecimiento ilegítimo, que deberá sancionarse penalmente, a la ciudadanía de formular denuncias ante la Cámara de Diputados.

Las responsabilidades políticas, penales y administrativas de los servidores públicos, se regulan en los artículos 110, 111, 113 y 114 del Título Cuarto reformado.

El artículo 110, aborda el problema de la responsabilidad política, que sólo puede intentarse respecto a los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte, los Secretarios de Despacho, los

Jefes de Departamento Administrativo, se agrega a la lista incompleta del 108, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el 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. No entiende el juicio político a todos los servidores mencionados.

Respecto a los Gobernadores de los Estados, Diputados y Magistrados locales, se precisa que sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título, por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas para que en el ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Entendemos que el juicio político, que tiene como sanción la destitución e inhabilitación del servidor público, procede en los casos de manejo indebido de fondos y recursos federales; sólo cuando este manejo indebido se deba a incompetencia, y no en los casos de disposición u obtención indebida, pues en esos supuestos la acción que procede es la penal, y no la política, lo que se confirma atento lo dispuesto por el artículo 7o. de la nueva Ley de Responsabilidad de los servidores públicos.

Por otra parte, es alentador que en el nuevo artículo constitucional se respete la soberanía de los Estados, aun cuando por lo que se refiere al procedimiento, el artículo 110 incurre, en mi opinión, en el error de conceder a la Cámara de Diputados, no sólo la función de encargada de seguir dicho procedimiento, sino de resolver de hecho sobre la culpabilidad o inculpabilidad del acusado, y al Senado el triste papel de fijar la sanción respectiva "una vez practicadas las diligencias respectivas y con audiencia del acusado", situación que como vimos, fue razonablemente criticada por Rabasa.

Los Constituyentes de 17 en el texto primitivo, siguieron las opiniones de tan distinguido maestro; los legisladores que le sucedieron lo olvidaron, y olvidaron que el Senado, tratándose de juicios políticos, es el órgano que se supone procede en todo caso con mesura, tranquilidad, serenidad; en tanto que la Cámara de Diputados, en todos los países del mundo, se caracteriza por la pasión, la lucha de partidos, el choque de ideas, y que por lo tanto para establecer equilibrio en el proceso político, la acusación debe provenir de esta Cámara, y la investigación de LOS HECHOS, que no deben tipificarse, porque no son delitos, debe encomendarse al Senado, a quien corresponde, en todo caso, juzgar y condenar.

Recuérdese el caso del Presidente Johnson de los Estados Unidos, objeto de acusación por parte de la Cámara de Diputados y de una resolución favorable, de la de Senadores, en que por un voto se desecharon las acusaciones de la Cámara Baja.

¿Por qué se rompió con este equilibrio? ¿Se meditaron las consecuencias de este procedimiento, rebasado ya en la Constitución de 17? ¿Puede la Cámara

de Senadores, tribunal político de sentencia, votar en contra de la acusación de los Diputados? Nada se aclara, por cierto, en la Ley de Responsabilidades. Tal parece que el Senado, no juzga sobre la responsabilidad, sino únicamente sobre el quantum de la sanción, a pesar de la imprecisa redacción de los textos respectivos. ¿Es ello un serio retroceso?

Por otra parte, el artículo 111 reformado, que se refiere a los delitos, lo que es un acierto, pues acaba con la distinción entre delitos comunes y delitos oficiales, en otros aspectos, no es más feliz que el 110.

En efecto, en este artículo se limita el número de funcionarios, ahora servidores, que pueden ser objeto de fuero, y como en los artículos 104 y 109 de las Constituciones de 57 y el texto original de 17, establece que para proceder penalmente contra ellos, por mi parte he sostenido que la palabra correcta sería, detener o aprehender, por la comisión de delitos ejecutados durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, decidirá si ha lugar o no a proceder contra el acusado. Si la resolución de la Cámara es negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior, sin perjuicio de que se continúe cuando el servidor deje el cargo, pues como ya hemos sostenido, la Cámara no juzga; si la Cámara sostiene que "ha lugar a proceder", el servidor queda, dice el artículo 111, separado del cargo mientras esté sujeto a proceso penal.

Ahora bien, para que cualquier persona quede sujeta a proceso penal, se requiere previamente que el Ministerio Público haya ejercitado la acción penal.

Nos encontramos con situaciones confusas, si pensamos que, como en las disposiciones reformadas, se concede acción popular ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto a las conductas penales, nos preguntamos, y esto no se aclara tampoco en la Ley de Responsabilidades, ¿la Cámara de Diputados puede investigar la comisión de delitos cometidos por el servidor público a que se refiere el artículo 111? Si la Cámara de Diputados, después de su investigación, considera que ha lugar a proceder, ¿puede ejercitar la acción penal ante el Juez competente? ¿La Cámara de Diputados antes de proceder en contra de los funcionarios a que se refiere el artículo 111, terminada su investigación, debe remitirla a los Procuradores para que éstos ejerzan previamente la acción penal? ¿El Ministerio Público en todo caso, una vez separado de su cargo el alto funcionario, está obligado a ejercitar acción penal en contra del mismo?

Por eso hemos sostenido que de acuerdo con la nueva Constitución de 17, y fundados en el artículo 21 Constitucional, el requisito de procedibilidad a que se refiere el artículo 109 antes de su reforma, sólo tenía razón de ser una vez que se hubiese librado la orden de aprehensión, aun cuando pudiera parecer una contradicción, por lo que respecta a la figura a que me refiero.

Por ello es que insisto en que la reforma constitucional debió haberse ajustado al sistema de la propia Constitución de 17, pero no se tuvieron en cuenta, ni lo tuvo tampoco en cuenta la Ley de Responsabilidades, y se retrocedió a un sistema explicable, de acuerdo con las disposiciones que nos regían hace un siglo, pero que hoy en día, no tienen fácil acomodo, y menos, si el texto del 21 Constitucional no se modificó.

Lo que sí es importante destacar como un acierto, es el respeto a nuestro sistema federal, que en el párrafo quinto del artículo 111 se acentuó.

Por otra parte y por lo que toca al Presidente de la República, en el párrafo cuarto se previene que sólo habrá lugar a acusar ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Nada se regula sobre el particular en la nueva Ley de Responsabilidades, y esta omisión resulta inexplicable tanto más, cuanto que se están dando atribuciones judiciales a esta Cámara por lo que se refiere a las acciones intentadas en contra del Presidente, en las que no se precisa, quien debe ser el acusador; sí se puede ejercitar la acción penal por la Cámara de Diputados o le corresponde al Ministro Público acusar ante el Senado, o si volvemos al sistema de 57, en que los Jueces eran los encargados de investigar delitos, seguir procesos, etc., función que hoy se le confiere al Senado, que sin embargo no puede actuar.

Dejando a un lado otros interesantes problemas que se derivan de la reforma a la Constitución, debo referirme, como punto novedoso, a la responsabilidad administrativa del servidor público.

Dado el tiempo de que dispongo, sólo quiero señalar la interesante adición que se hace respecto a la responsabilidad administrativa, responsabilidad que obliga a reconsiderar las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, y desde luego de este precepto constitucional, que permanece intocable, como si no se hubiese reformado la Constitución.

En resumen, entiendo que la reforma al Capítulo IV de la Constitución, especialmente del artículo 111, era indispensable, atentas las experiencias negativas de la Ley de 1940, pero la distinción, contra el propio texto constitucional entre los delitos de los altos funcionarios, que repito no lo son, a que se refería el artículo 13 de la Ley de Responsabilidades de 1940, y el 18 de la misma Ley, en mi opinión, resueltos felizmente, la reforma fundamental debió tender a ajustar el texto del artículo 109, a las disposiciones del 21 Constitucional, y hacer más claro el juicio político, precisando las facultades de acusador, en conductas, no delitos, de los altos servidores públicos a la Cámara de Diputados, y de juzgador y sentenciador del Senado, para separar de su cargo e inhabilitar a aquellos altos funcionarios, incapaces o que hubiesen perdido la confianza de la opinión.

Por lo que se refiere a los delitos propios de los funcionarios, insisto que deben tipificarse y definirse en el Código Penal, y de los mismos deben responder todos los funcionarios públicos, como de todos los delitos comunes, tipificados en el Código Penal y leyes especiales; homicidio, secuestro, robo, defraudación fiscal, contrabando, etc.

Siento y sostengo que la reforma constitucional al Título Cuarto, que se refiere a responsabilidad de funcionarios, si bien ha sido positiva en muchos aspectos, en otros provocará confusiones y dificultades para exigir al deshonesto, tales responsabilidades, lo que se complica aún más, por la Ley Reglamentaria de los artículos 108 a 114, y la falta de cuidado con que se procedió

al reformar éstos y otros textos, lo que se acredita inclusive con la reformada fracción VII del artículo 76 Constitucional, que olvida "actos" y se limita a faltas.

\* \* \*

## ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS, DE EMPRESAS PARAESTATALES Y DEL ESTADO, A LA LUZ DEL RÉGIMEN DE DERECHO EN MÉXICO\*

JOSÉ ANTONIO ESTRADA SÁMANO

### Exordio

El tema candente de las responsabilidades de los funcionarios y empleados público, no puede abordarse sin partir de realidades históricas y sociológicas. En asunto tan delicado, muy peligroso sería contrariar a la vida o a su maestra. Es sólo la verdad, desnuda de apetitos viles, la que debe presidir cualesquiera reflexiones al respecto. Y es principalmente a los abogados —maestros sociales de la justicia— a quienes toca hacer acopio de ciencia y de prudencia, para descubrir la verdad, en cuestión tan discutida y tan urgida de luz. Las modestas reflexiones contenidas en este trabajo, al tiempo que recogen las opiniones de varios eminentes juristas, quieren ser invitación para que enriquezcan los demás, nuestra brillante cultura jurídica, en esta materia, para acercarla a la realidad palpitante del México de hoy. También aquí se impone que los abogados respondamos a nuestra indeclinable misión, como lo hacía el filósofo: "Soy tu amigo, Platón —le decía Aristóteles a su eximio maestro—, pero aún más amigo soy de la verdad."

Reflexionemos, pues, en primer término, en el significado de algunos hitos históricos, que marcan la lucha de los hombres en pro del buen gobierno.

Cuando en 1215, el pueblo arrancaba al rey, la "Magna Charta", al mismo tiempo que inauguraba la historia universal del constitucionalismo arrancaba las primeras expresiones positivas a la responsabilidad en el manejo de la autoridad político-jurídica.

\* Este trabajo fue leído por su autor el 11 de noviembre de 1982 en la Escuela de Derecho de la Universidad de Guanajuato. En consecuencia, fue preparado y redactado con anterioridad a la promulgación y entrada en vigor del Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1982 y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1982. El autor preparará, para su posterior publicación análisis y comentarios sobre dichas reformas y adiciones sobre la mencionada Ley, con base en los antecedentes, comentarios y conclusiones que se contienen en el trabajo que ahora se publica.