

INICIATIVA QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 109 Y 114 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA DIONICIA VÁZQUEZ GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La suscrita, diputada Dionicia Vázquez García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el párrafo primero de la fracción II del artículo 109, y el párrafo tercero del artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La lucha en contra de la corrupción es crucial porque socava la confianza en las instituciones y en la democracia. Cuando la población percibe que el sistema está contaminado por la corrupción, pierde la fe en la justicia y en el Estado, lo que conduce a una mayor desconfianza y polarización en la sociedad.

Si bien Transparencia Mexicana, organización de la sociedad civil dedicada al monitoreo de la corrupción en México, ha señalado con base en el análisis de los Índices de Percepción de la Corrupción, que México había mejorado su calificación al inicio del actual sexenio (2019-2020), aún hay mucho por hacer: México sigue siendo el país peor calificado de los países que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el segundo país peor calificado en el G-20.¹

La Real Academia de la Lengua Española, define a la corrupción de la siguiente manera: “En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización indebida o ilícita de las funciones de aquellas en provecho de sus gestores”. Para el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), “La corrupción es criminal e inmoral, y representa la máxima traición a la confianza pública.” Mientras que en el prefacio de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (de la que México es Estado parte) se señala que “La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana...”²

En esencia, podemos decir que la corrupción es un término que se refiere a la práctica ilegal o deshonesto de usar un cargo o posición en el ejercicio de la función pública para obtener un beneficio personal o económico. La corrupción puede manifestarse en diferentes formas, como el soborno, la malversación de recursos públicos, entre otros. La corrupción socava la confianza en las instituciones públicas y afecta negativamente el desarrollo económico y la justicia social de un país.

Es importante, además de hacer referencia a la definición de corrupción, revisar la definición de servidor o funcionario públicos. Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente usa de manera indistinta la voz servidor público, funcionario, funcionario público o empleado de la administración pública.

El Diccionario panhispánico del español jurídico define funcionario público al “funcionario que por disposición inmediata de la ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participa en el ejercicio de funciones públicas”.³

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente Tesis jurisprudencial señala:

“Funcionario público es el que ejerce una función pública, y por función pública debe de entenderse toda actividad que realice los fines propios del Estado.”

Tesis (A.): Tomo XIX, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, registro digital 282846. Página 1038⁴

Amparo penal en revisión 2682/26. Vizcarra Sánchez José y coagraviado. 7 de diciembre de 1926. Unanimidad de ocho votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Por su parte, Omar Guerrero define como servidor público a “...aquel que, independientemente de su denominación ya sea de funcionario o de servidor civil, esta? normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente de aquellos que como funcionarios desempeñan las funciones esenciales que le atañen al Estado y que, en cada Estado extiende o restringe a su arbitrio...”⁵

Asimismo, concluye: “...la mayoría de los países define como servidores públicos a quienes se desempeñan en el Poder Judicial, junto con los integrantes de la administración pública y los empleados administrativos del Poder Legislativo”.⁶

Finalmente, con las reformas de 1982 al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a diferencia del texto constitucional anterior, que se refería a la responsabilidad de los “altos funcionarios” con la reforma se estableció la denominación de servidores en lugar de funcionarios. El investigador J. Jesús Orozco Enríquez refiere que era deseable que la nueva denominación contribuyera “no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la pertinencia en exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados...”⁷

“...De este modo atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, “independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión...”⁸

Para el combate global a la corrupción, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción establece en el artículo 29 que: “Cada Estado parte establecerá, cuando proceda, con arreglo a su derecho interno, un plazo de prescripción amplio para iniciar procesos por cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención y establecerá un plazo mayor o interrumpirá la prescripción cuando el presunto delincuente haya eludido la administración de justicia.”⁹

Al respecto, la Real Academia de la Lengua Española define la palabra **prescripción** como “3.intr. Dicho de un derecho, de una responsabilidad o de una obligación: Extinguirse por haber transcurrido cierto período de tiempo, especialmente un plazo legal.”¹⁰

Por su parte, el jurista Guillermo Cabanellas de Torres, refiere en el Diccionario Jurídico Elemental, que imprescriptible “es un término que significa como aquello que no puede perderse por prescripción”¹¹

En esta tesitura, la imprescriptibilidad significa que un delito no caduca con el tiempo, lo que significa que los responsables pueden ser perseguidos y castigados, aunque haya pasado mucho tiempo desde que se cometió el delito. Esta medida puede ser una forma efectiva de combatir la corrupción, ya que la imprescriptibilidad puede actuar como un disuasivo para aquellos que estén tentados a cometer delitos de corrupción y puede asegurar que los responsables sean perseguidos y castigados independientemente de cuánto tiempo haya pasado.

Está claro que la imprescriptibilidad de la acción penal por los delitos de corrupción no atenta contra los derechos humanos porque se trata de una medida diseñada para proteger los derechos y el bienestar de la sociedad y garantizar una gestión pública transparente y eficiente.

Es importante destacar que la imprescriptibilidad de la acción penal por los delitos de corrupción sólo se aplica en casos en los que se han cometido hechos ilícitos y se encuentra respaldada por leyes y procedimientos legales. Además, los derechos humanos de los acusados, incluyendo el derecho a un juicio justo y la presunción de inocencia, deben ser respetados en todo momento. A propósito de este aspecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, una organización reconocida por el gobierno de México considera que la corrupción es una seria violación a los derechos humanos. Por lo tanto, es posible y coherente establecer un argumento jurídico y una línea interpretativa basada en la jurisprudencia que permita afirmar que, en la lucha contra la corrupción, las disposiciones del derecho interno, incluyendo la prescripción, no son aplicables.¹²

En suma, la imprescriptibilidad de la acción penal por los delitos de corrupción es una medida diseñada para proteger los derechos y el bienestar de la sociedad, y no atenta contra los derechos humanos siempre y cuando se aplique de manera justa y equilibrada y respetando los derechos de los acusados.

Para poner de relieve la importancia del fenómeno de la corrupción, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), cada año, el costo global de la corrupción representa más del 5 por ciento del producto interno bruto (PIB) mundial, que equivale a 2,6 billones de dólares. De acuerdo con el Foro Económico Mundial (2012), más de 1 billón de dólares se paga en sobornos.¹³ Para el caso de México, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi) –a nivel nacional– los costos de incurrir en actos de corrupción se estiman en 9 mil 500 millones de pesos al año, lo que equivale a 3 mil 44 pesos en promedio por persona.¹⁴ El estudio indica que el 86.3 por ciento de la población consideró “frecuentes” los actos de corrupción en las instituciones de gobierno.

Si bien la corrupción es un fenómeno que viene desde la antigüedad, de acuerdo con el académico Juan Carlos Monedero, la corrupción se agudizó con el modelo neoliberal porque se abrió la posibilidad de negocios ilegales provenientes de mandatos políticos, muchas veces desde el mismo gobierno.¹⁵ Asimismo, el especialista precisa que la corrupción aumenta la desigualdad tanto porque genera la concentración de enormes riquezas como porque reduce la capacidad económica de los estados para redistribuir el ingreso.¹⁶

En definitiva, la corrupción aumentó exponencialmente bajo el modelo económico neoliberal debido a la falta de regulación, la privatización de servicios públicos, la concentración de la riqueza y el poder en manos de una élite reducida y la influencia de los intereses del sector privado en la política. Todos estos factores contribuyeron a un aumento de la corrupción y a una disminución de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública.

La lucha contra la corrupción es un desafío global que requiere de soluciones innovadoras y efectivas. En este sentido, es valioso examinar las experiencias de otros países que han implementado medidas efectivas para combatir la corrupción. Algunas de estas experiencias que se llevan a cabo tienen que ver con disposiciones constitucionales para garantizar la imprescriptibilidad de los delitos relacionados con la corrupción son el Estado Plurinacional de Bolivia, la República del Ecuador, Perú, y la República de Argentina:

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, establece en el artículo 113 que:

Los delitos cometidos por servidores públicos que atenten contra el patrimonio del Estado y causen grave daño económico, son imprescriptibles y no admiten régimen de inmunidad.¹⁷

La Constitución Política de la República del Ecuador, estipula en el artículo 233 que:

...Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para

perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas.¹⁸

La Constitución Política del Perú, establece en el artículo 41 que:

...La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública.

El plazo de prescripción de la acción penal se duplica en caso de los delitos cometidos contra la Administración Pública o el patrimonio del Estado, tanto para los funcionarios o servidores públicos como para los particulares. La acción penal es imprescriptible en los supuestos más graves, conforme al principio de legalidad...¹⁹

La Constitución de la Nación Argentina estipula en sus artículos 29 y 36, lo siguiente:

Artículo 29. El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria.²⁰

Artículo 36. ...Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas.

Tendrán las mismas sanciones quienes, como consecuencia de estos actos, usurparen funciones previstas para las autoridades de esta Constitución o las de las provincias, los que responderán civil y penalmente de sus actos. Las acciones respectivas serán imprescriptibles...²¹

Como se ha expuesto en líneas anteriores, los sistemas legales de algunos países latinoamericanos que han elegido la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción, a fin de que el paso del tiempo no otorgue impunidad, representan un valioso ejemplo de cómo abordar de manera diferente esta problemática compartida, desde una perspectiva constitucional y penal.

Para el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, fortalecer el marco legal para el combate a la corrupción es crucial, implica un eje fundamental de los documentos básicos de nuestro instituto político, en virtud de que la corrupción socava los valores y objetivos fundamentales de la izquierda, como la justicia social, la igualdad y la democracia. No combatirla implica un obstáculo para el progreso social y económico, en virtud de que se desvían los recursos públicos que podrían ser utilizados para mejorar las condiciones de vida de las personas que más lo necesitan.

La relevancia de la presente iniciativa radica en el propósito de incluir en la Constitución Política la imprescriptibilidad en los casos de delitos relacionados con la corrupción, con el objetivo de evitar que la impunidad de los responsables sea garantizada por la mera expiración de los plazos legales y permitir al Estado ejercer sus derechos punitivos sin restricciones temporales.

Reforma fundamental para fortalecer la lucha contra la corrupción y garantizar una gestión pública transparente y eficiente. A través de la imprescriptibilidad de la comisión de delitos por hechos de corrupción, se envía un mensaje claro a la sociedad de que no se tolerará la corrupción y los responsables rendirán cuentas. Esto puede disuadir a los funcionarios públicos y a los particulares de cometer delitos de corrupción en el futuro.

Desde el Congreso de la Unión se debe enviar una señal clara sobre la necesidad de sancionar y castigar la corrupción, pero también implica altura de miras, el combate a la corrupción es un tema de interés nacional y es necesario que todos los grupos parlamentarios trabajemos juntos para crear y aplicar medidas efectivas que prevengan y combatan la corrupción.

A efecto de tener mayor claridad de las reformas propuestas, se ofrece el siguiente cuadro comparativo:

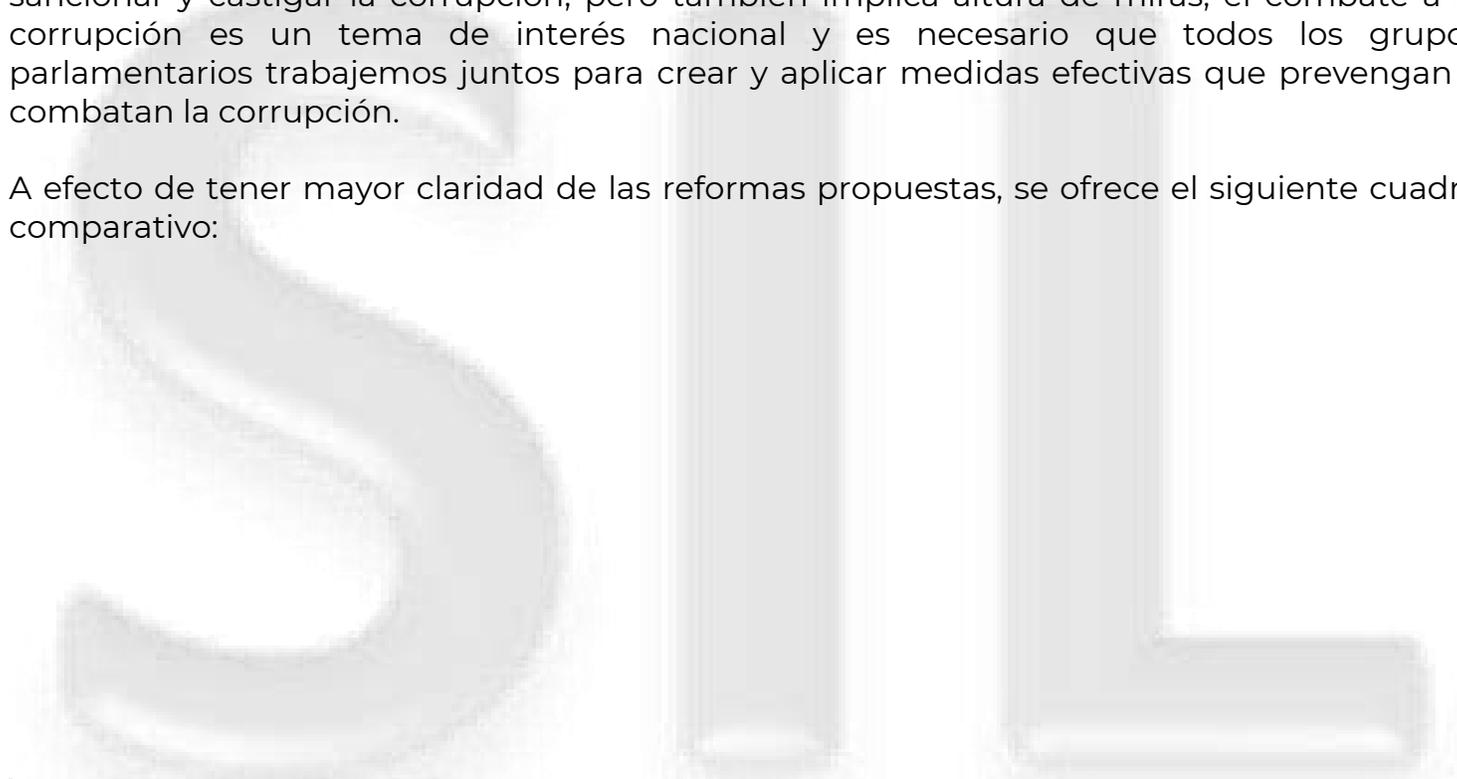


TABLA 1.

<p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p> <p>Texto Vigente</p>	<p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p> <p>Propuesta de Reforma</p>
<p>Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:</p> <p>I.... ...</p> <p>II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 109. ...</p> <p>I... ...</p> <p>II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares, que incurran en hechos de corrupción, es considerada imprescriptible y sujeta a investigación y sanción en los términos de la legislación penal aplicable.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 114. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes</p>	<p>Artículo 114. ...</p> <p>...</p> <p>La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa</p>
<p>se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.</p> <p>...</p> <p>La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.</p>	<p>tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves, estos serán considerados como imprescriptibles.</p>

Con base a lo expuesto, y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 6, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforman el párrafo primero de la fracción II del artículo 109, y el párrafo tercero del artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman el párrafo primero de la fracción II del artículo 109, y el párrafo tercero del artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 109. ...

I. ...

...

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares, que incurran en hechos de corrupción, **es considerada imprescriptible y sujeta a investigación y sanción en los términos de la legislación penal aplicable.**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 114. ...

...

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves, **estos serán considerados como imprescriptibles.**

Artículos Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Quedan sin efecto todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

Notas

1 Transparencia Mexicana. “Se estanca México en percepción de la corrupción: Transparencia Mexicana” Disponible en: <https://www.tm.org.mx/ipc2022/> Consultado el 18 de febrero de 2023.

2 ONU. Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. Disponible en: <https://acortar.link/ktgAaF> . Consultado el 19 de febrero de 2023.

3 Diccionario panhispánico del español jurídico. Funcionario público. Disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/funcionario-p%C3%BAblico> Consultado el 19 de febrero de 2023.

4 Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/282846>

5 Guerrero, Omar, El funcionario, el diplomática y el juez, Universidad de Guanajuato, INAP y otros, Plaza y Valdés Editores, Primera Edición, México, 1998. Disponible en:

<https://acortar.link/bpnKp8> Consultado el 19 de febrero de 2023.

6 Íbid.

7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, 5a. Ed. Disponible en: <https://acortar.link/FEY79d> Consultado el 19 de febrero de 2023.

8 Ibid.

9 ONU. Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. Disponible en: <https://acortar.link/ktgAaF> . Consultado el 19 de febrero de 2023.

10 RAE. prescripción. Disponible en: <https://dle.rae.es/prescribir> Consultado el 19 de febrero de 2023.

11 Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Disponible en:

<https://unidaddegenerosgg.edomex.gob.mx/sites/unidaddegenerosgg.edomex.gob.mx/files/files/Biblioteca%202022/G%C3%A9nero%2C%20Sociedad%20y%20Justicia/GSJ-11%20Diccionario%20juri%CC%81dico%20elemental.%20Guillermo%20Cabanellas%20de%20Torres.pdf> Consultado el 19 de febrero de 2023.

12 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos número 23: Corrupción y Derechos Humanos. Disponible en: <https://acortar.link/9Hdles>. Consultado el 19 de febrero de 2023.

13 Cepal. “Corrupción, estructura productiva y desarrollo económico en los países en desarrollo”. Disponible en: <https://acortar.link/AOqHrs> Consultado el 19 de febrero de 2023.

14 Inegi. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021. Disponible en: <https://acortar.link/zK9fp5> Consultado el 19 de febrero de 2023.

15 Monedero, Juan Carlos. (2018). Editorial. La corrupción en el modelo neoliberal: más oportunidades, menos herramientas. Estudios De Derecho, 75(166), 11–27. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v75n166a01>

16 Íbid.

17 Justia Bolivia. Nueva Constitución. Nueva Constitución Política del Estado. Disponible en: <https://www.acortar.link/KgV4Du> Consultado el 19 de febrero de 2023

18 Constitución Política de la República del Ecuador. Disponible en: <https://www.acortar.link/ARxDe> Consultado el 19 de febrero de 2023.

19 Constitución Política del Perú. Disponible en: <https://www.acortar.link/1zaR3j> Consultado el 19 de febrero de 2023.

20 Constitución de la Nación Argentina. Disponible en: <https://www.acortar.link/vBTsa0>

21 Íbid.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2023.

Diputada Dionicia Vázquez García (rúbrica)