

Comentario jurídico

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN

José Luis Soberanes Fernández*

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 28 de diciembre de 1982, se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución, fundamentalmente el título cuarto (artículos 108 al 114), así como los demás artículos relacionados con el mismo, es decir, 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134. Asimismo, el viernes 31 de diciembre de 1982 se publicó en el propio *Diario Oficial* la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual entró en vigor al día siguiente. Ello como respuesta a la imperiosa necesidad que planteaba la nueva redacción del título cuarto de la Constitución general.

El anterior texto del título cuarto de la Constitución tenía deficiencias en cuanto a su redacción y alcance. Hablaba de los altos funcionarios de la Federación y su responsabilidad, así como de la inmunidad del Presidente de la República, otorgándoles a todos ellos el llamado fuero constitucional; reglamentaba el procedimiento de desafuero y el juicio político de responsabilidad de estos mismos.

En el texto vigente recogió el mismo sistema, suprimió la denominación de altos funcionarios, pero conservó esta institución e inclusive la

* Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia, España. Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

amplió; ensanchó algunos conceptos; cambió el nombre de fuero constitucional y habló de una declaración de procedencia de juicio penal de esos funcionarios; igualmente conservó la institución que antes se llamaba “desafuero”, lo que significa que subsiste el “fuero constitucional” bajo otra denominación; trató lo relativo a la responsabilidad del resto de los funcionarios y empleados públicos y suprimió la tan criticada figura de la destitución por mala conducta de funcionarios judiciales.

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

Por su parte, el artículo segundo de la ley reglamentaria, a nuestro entender, contiene una disposición inconstitucional, pues al indicar quiénes son los sujetos de la ley, remite a los mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 198 constitucional; pero además agrega a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Ello, además de ir más lejos del precepto constitucional en perjuicio de muchas personas, puede resultar sumamente peligroso.

A continuación el texto constitucional habla de la inimputabilidad del Presidente de la República, como en el texto anterior.

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

En el artículo 109 constitucional se dan los lineamientos generales de los que debe ser la legislación sobre responsabilidad.

El primer párrafo manifiesta que la responsabilidad en que incurran los servidores públicos tendrá no sólo un alcance político, sino además administrativo, penal, civil, etcétera. Disponiendo que deberán expedirse legislaciones tanto federal como locales de esta cuestión.

A continuación enumera tres fracciones; sin embargo, los cuatro párrafos posteriores, así como el primer párrafo, no los incluye en esta enumeración.

La primera fracción habla del juicio político de responsabilidad. Anteriormente se disponía que éste procedía en contra de los llamados “altos funcionarios de la Federación”, ahora les cambia la denominación por “funcionarios enumerados en el artículo 110”. En el párrafo segundo de la misma fracción se determina que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas; el mismo no hace sino repetir lo dispuesto en el artículo sexto constitucional (libertad de expresión).

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

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

En la fracción III se habla de las sanciones administrativas que se aplicarán a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

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

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

La nueva regulación del juicio político de responsabilidad trae dos innovaciones respecto del anterior: aumenta el número de funcionarios que pueden ser sujetos a él y complica el procedimiento tratándose de funcionarios estatales.

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

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

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

Los funcionarios privilegiados por el artículo 111 son: los senadores y diputados federales, ministros de la Suprema Corte, jefes de departamento (de nuevo es reiterativo respecto al Jefe del Departamento del Distrito Federal), procuradores generales de la República y de justicia del Distrito Federal. Es decir, se aumentó a los jefes de departamento y procurador del Distrito Federal respecto al texto anterior, y no mencionó a jueces y magistrados así como a directores de entidades paraestatales, incluidos como sujetos del juicio político de responsabilidad. Por lo que toca a funcionarios paraestatales, aparte de gobernadores y diputados, agregó a los magistrados de tribunales superiores, todos estos funcionarios locales gozan de la inmunidad sólo tratándose de delitos federales.

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

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

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

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

Respecto de los dos últimos párrafos del artículo 111 en vigor, no les encontramos sentido. Téngase presente que este procedimiento para declarar la procedencia penal contra los mencionados funcionarios, se lleva a cabo no sólo por delitos cometidos en ejercicio de la función pública

(es decir los que antes se llamaban “delito oficial”), sino por cualquier ilícito penal, federal o local. Pues bien, el penúltimo párrafo del artículo que analizamos habla de delitos que acarrean un beneficio económico a su autor o causan daños y perjuicios patrimoniales; igualmente, el último párrafo dispone que las sanciones económicas no podrá exceder de tres tantos del beneficio obtenido o de los daños y perjuicios causados; evidentemente se refiere a que el delincuente sea uno de los funcionarios enumerados al principio del artículo; ahora bien, como el procedimiento regulado en el mismo artículo no se reduce a responsabilidades criminales surgidas con motivo del ejercicio de una función pública, sino a cualquier delito, resultará que se está creando un régimen jurídico penal especial o de excepción para los funcionarios tantas veces mencionados.

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

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

El artículo tercero de la ley reglamentaria hace un listado de las autoridades competentes para aplicar la ley, listado reiterativo y confuso; menciona las cámaras del Congreso de la Unión, la Secretaría de la Contraloría General de la República (que por cierto no sabemos si se ha creado una nueva dependencia o simplemente se le cambia el nombre a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación) para luego refe-

rirse a las dependencias del Ejecutivo federal, como si la anterior no lo fuera; a continuación menciona al Departamento del Distrito Federal, en la fracción VII, el Tribunal Fiscal de la Federación y en la VIII, a los tribunales del trabajo, como si tampoco estos tres últimos fueran dependencias del Ejecutivo federal; enumera también a la Suprema Corte de Justicia y al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, para terminar con los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes. Sin embargo, no menciona expresamente a las contralorías internas ni a las coordinaciones sectoriales de entidades que son muy importantes para la aplicación de esta Ley, como tampoco al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que también participa en la aplicación de la ley.

El título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, referente a las responsabilidades administrativas, es realmente el más importante y novedoso de esa Ley. Desafortunadamente está redactado en forma poco técnica y más bien desordenada, según tendremos oportunidad de verlo más adelante. Aquí se tratan las causas de responsabilidad administrativa, las autoridades competentes para hacerlas efectivas, las sanciones correspondientes y los procedimientos aplicables.

Al hablar de las causas de responsabilidad administrativa de los servicios públicos, las enumera de manera positiva, bajo el rubro de "obligaciones de los servidores públicos". A nuestro entender está mal usado el término, pues prácticamente todas las normas del derecho público imponen obligaciones a servidores públicos, de lo cual resultará prácticamente imposible que todas esas obligaciones queden comprendidas en toda una ley, mucho menos en un solo artículo (el 47). Se trata, repetimos, de aquellas obligaciones cuyo incumplimiento es causa de responsabilidad administrativa, en consecuencia, se debió hablar de "causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos" y no de obligaciones de los mismos.

Por cierto, la parte final del primer párrafo del artículo 47 está redactado de manera incoherente, pues al mencionar el procedimiento y las sanciones por responsabilidad administrativa, dice textualmente "sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas". Si está

hablando de los servidores públicos en general, es absurdo que a ellos se les apliquen las normas específicas de las Fuerzas Armadas; quizá se pretendió decir que a los miembros de las Fuerzas Armadas se les seguiría aplicando su derecho propio, o que a pesar de que un servidor público incurra en responsabilidad administrativa no pierde sus derechos laborales, tales como antigüedad, jubilación, pensión, etcétera. El caso es que la redacción del artículo que comentamos es poco afortunada.

Son 22 las causas de responsabilidad mencionadas en el artículo 47:

1. Falta de diligencia
2. Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos
3. Desvío de recursos, facultades e información
4. Descuido de documentos e información
5. Mala conducta y faltas de respeto con el público
6. Agravios o abusos con los inferiores
7. Falta de respeto a un superior o insubordinación
8. El no informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las órdenes que recibe
9. Ejercer funciones que no le correspondan
10. Autorizar a un inferior a faltar más de 15 días seguidos o 30 discontinuos en un año
11. Ejercer otro cargo incompatible
12. Intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada
13. No excusarse cuando tenga impedimento

14. No informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento
15. Recibir donativos de personas cuyos intereses esté afectando
16. Pretender obtener beneficios extras de su remuneración
17. Intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal
18. No presentar su declaración de bienes
19. Desatender las órdenes de la Secretaría de Gobernación
20. No informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos
21. Incumplimiento de cualquier disposición jurídica
22. Las demás que impongan las leyes.

Así llegamos al capítulo II, relativo a las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas.

Luego, en el artículo 52, se habla de la Contraloría Interna de la Secretaría de la Contraloría; en el artículo 57 se menciona que en todas las dependencias deberá haber una contraloría interna, la cual determinará si existe o no responsabilidad administrativa y aplicará las sanciones disciplinarias por acuerdo del titular de la dependencia; pero tratándose de infracciones graves o en razón de su naturaleza, deberá dar vista a la Contraloría General.

A dichas contralorías internas corresponde, de acuerdo con el artículo 60, imponer sanciones disciplinarias y económicas menores al equivalente a 100 días de salario mínimo, pues las superiores a ese monto corresponden a la Contraloría General. De acuerdo con el artículo 57, todo servidor público debe denunciar a sus subalternos ante la contraloría interna de la dependencia, por hechos que causen responsabilidad

administrativa. Si la presunta responsabilidad surge de una investigación o auditoría que practicare la Secretaría de la Contraloría, ella misma se avocará su conocimiento o lo turnará a la correspondiente contraloría interna, en razón de las reglas de competencia antes apuntadas.

Cuando apareciera una presunta responsabilidad penal, se deberá dar vista a la Secretaría de la Contraloría y al Ministerio Público que corresponda.

Tratándose de entidades, parece ser, aunque no está claro, que el coordinador sectorial correspondiente tiene las mismas atribuciones y competencias que la contraloría interna.

Cuando corresponda proceder en contra de los contralores internos, los sanciona la Secretaría de la Contraloría General.

La Ley faculta a las autoridades aplicadoras a perdonar al servidor público por una única vez, en causas que no revistan gravedad ni constituyan delito.

Las sanciones administrativas están contempladas por el artículo 52, las cuales consisten en: apercibimiento (público o privado), amonestación (pública o privada), suspensión, destitución, multa e inhabilitación. Esta última, se aplica por actos que impliquen lucro o causen daños y perjuicios, si el lucro o el daño es de un valor inferior a 100 días de salario mínimo, la pena será de 6 a 12 meses, si supera ese monto, será de 3 a 10 años.

El artículo 54 señala los elementos que deben tomarse en cuenta al imponer las sanciones administrativas. En principio no señala si dichos elementos se tomarán en cuenta para agravarla o para atenuarla; éstas son, respecto al sancionado: sus circunstancias económicas, nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad y reincidencia; respecto al hecho o acto que la motivó: la gravedad, la conveniencia de suprimir prácticas ilegales, las condiciones exteriores, los medios de ejecución y el monto del beneficio, daño o perjuicio causados.

Las reglas para la aplicación de las sanciones están contenidas en los artículos 55 y 56.

Respecto a ilícitos que causen un daño o perjuicio, se prevén sanciones económicas (lo mismo que cuando se obtiene un beneficio); sin embargo, encontramos una falla muy grande al no establecerse un medio expedito y fácil para resarcir al perjudicado, lo cual además hará que prácticamente los particulares no tengan interés en denunciar ni en que se sancione a un servidor público cuando incurra en una causa de responsabilidad; pero sobre todo es una injusticia que no se repare de la misma manera el daño y perjuicio causados.

Dudamos de la constitucionalidad del artículo 55, dado que la sanción económica puede llegar hasta la totalidad del patrimonio del servidor público de acuerdo con la nueva redacción del segundo párrafo del artículo 22 constitucional, porque dicha sanción es impuesta por la Secretaría de la Contraloría (artículo 56, fracción VI), y pensamos que ello contraría al artículo 21 constitucional, que dispone que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial y que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consisten en multa o arresto hasta por 36 horas; si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Por su parte, el artículo 56 no está en consonancia con el 57, ya que el primero indica que tratándose de destitución de empleados de base, así como la pena de inhabilitación, se debe demandar ante la autoridad jurisdiccional (Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje), y, sin embargo, el segundo artículo citado señala que las sanciones las aplicará la contraloría interna por acuerdo del superior jerárquico.

Existe un procedimiento para aplicar sanciones, regulado por los artículos 64 a 78 de la Ley, el cual es común para la Secretaría de la Contraloría como para las contralorías internas; sin embargo, no se incluye el caso de las sanciones para los servidores públicos de las entidades, aunque por analogía, pensamos, también se les aplica.

En los artículos 66 a 69 se señalan los requisitos formales de las actuaciones que deben ser seguidas, así como la obligación de llevar los dos libros de registro, por parte de la Secretaría de la Contraloría.

(procedimientos disciplinarios y sanciones impuestas, incluyendo las de inhabilitación) y las constancias de inhabilitaciones que ésta expida. En cuanto al procedimiento propiamente dicho, establecido en el artículo 64, el mismo sigue las líneas generales de lo que ha sido en llamar el debido proceso legal.

Para impugnar las resoluciones sancionadoras existe un recurso administrativo que se denomina de revocación, el cual es obligatorio tratándose de resoluciones de un superior jerárquico y optativo cuando sea el caso de una resolución de la Secretaría de la Contraloría. En ambos casos hay la posibilidad de impugnación ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Contra la sentencia de este último procede, si son absolutorias (propiamente de anulación) el recursos de revisión ante los tribunales colegiados de circuito, el cual puede ser interpuesto por la Secretaría de la Contraloría o por el superior jerárquico; sin embargo, la Ley de Responsabilidades debió precisar más su procedencia, de acuerdo con el texto del inciso 1, párrafo tercero, del artículo 104 constitucional, y no dejarlo en forma tan vaga como lo hace el artículo 74 de esa ley.

Se prevé que si el servidor público se allanare, la sanción pecuniaria se reducirá a las dos terceras partes, quedando a juicio de quien aplique la sanción, en este caso, imponer las sanciones de suspensión, separación o inhabilitación.

Las facultades sancionadoras, tanto de los superiores jerárquicos como de la Contraloría, prescriben en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado no exceden el importe de diez días de salario mínimo o si la responsabilidad no fuere estimable en dinero; pues si la responsabilidad económica fuere superior a la cantidad señalada, el plazo de prescripción será de tres años.

Por último, llegamos al título cuarto que trata lo relativo al registro patrimonial. Una de las más grandes falacias del sistema de responsabilidades de funcionarios públicos es el régimen de "declaración de situación patrimonial", pues no son más que trámites burocráticos inútiles que no llevan a nada; piénsese en los servidores públicos que tienen la habilidad de hacerse indebidamente de riquezas no van a cometer la "tontería" de ir precisamente a declararlos y echarse ellos mismos "la sogá al cuello"; para evitar esto hay muchos subterfugios y testaferros.

La enumeración de los funcionarios obligados a presentar su declaración de situación patrimonial, ante la Secretaría de la Contraloría, es hecha en el artículo 80 de la Ley de Responsabilidades.

En la fracción primera se hace mención de los funcionarios del poder Legislativo federal; en la segunda, de los del poder Ejecutivo federal; en la tercera, de los del sector paraestatal; en la cuarta, de los del Departamento del Distrito Federal; en la quinta, de los de las procuradurías de la República y del Distrito Federal; en la sexta, de los del poder Judicial federal; en la séptima, de los del poder Judicial del Distrito Federal; en la octava, de los de los tribunales administrativos y del trabajo (no se especifica si federales, estatales o del Distrito Federal); finalmente, en la novena, de los de la Secretaría de la Contraloría.

Solamente dos comentarios sobre este particular: las fracciones IV, V, VIII y IX están redactadas de manera poco técnica ya que todas las dependencias ahí señaladas son integrantes del poder Ejecutivo, el cual quedó comprendido en la fracción II. Por otro lado, al referirse a los diversos órganos jurisdiccionales se les debió haber considerado bajo un rubro general, pues si se crearon nuevos tribunales, su personal quedaría exento.

Por último, el párrafo final contradice el sentido de todo el artículo que comentamos, pues faculta al secretario de la Contraloría y al procurador general de la República para aumentar el número de servidores públicos obligados a declarar sus bienes.

Los funcionarios obligados a ello tienen que hacer manifestaciones patrimoniales al tomar posesión, al dejar el cargo y todos los años que dure su encargo, en los meses de mayo.

Dichas manifestaciones se tienen que hacer en los términos que señala la Secretaría de la Contraloría. La misma Secretaría tiene facultades para realizar visitas de inspección y auditorías, para verificar la exactitud de las mismas.

En todo caso, si el servidor público no acredita el origen legal de los bienes habidos durante su encargo, incurrirá en el delito de enriquecimiento ilícito.

Para estos efectos se toman en cuenta los bienes del cónyuge y dependientes económicos directos.

De una buena vez se aprovechó y se legisló en los artículos penúltimo y antepenúltimo de la Ley sobre obsequios a funcionarios y empleados públicos, de manera inopinada e inconstitucional.

La primera pregunta que nos hacemos: ¿en qué parte de la Constitución se da facultad al Congreso para legislar en estas materias? Parece que en ninguna.

En primer lugar, bajo pena de incurrir en el delito de cohecho, se prohíbe a los funcionarios, durante el tiempo que dure su encargo y un año después, recibir obsequios de valor superior al equivalente a diez días de salario mínimo, de cualquier persona cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público, prohibición que alcanza no sólo a éste, sino también a sus parientes de cualquier tipo, hasta el cuarto grado, y a los terceros con los que se tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o socios de sociedades en donde el servidor público también sea socio o lo haya sido. Dicho en otras palabras: se prohíbe dar un regalo a prácticamente todos los mexicanos, pues todos tenemos algún tipo de relación de los antes mencionados con algún servidor público. Realmente el artículo 98 contraría al sentido común.

Cuando un servidor público reciba un obsequio indebido, lo deberá entregar a la Secretaría de la Contraloría. Ahora bien, la ley no indica lo que deberá hacer esta dependencia con dicho bien, si se pierde a favor de la nación o de la beneficencia pública, o se le devolverá al servidor público cuando termine su encargo.

Por otro lado, se prohíbe a las mismas personas, cuyos intereses pueden ser afectados por un servidor público, darle trabajo a éste o a las personas antes mencionadas, que tengan relación con él, durante el tiempo que dure el cargo del servidor público y un año después.

Evidentemente, esta disposición contenida en el artículo 88 de la Ley de Responsabilidades viola flagrantemente lo dispuesto en el artículo quinto constitucional que reconoce la libertad de trabajo.

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

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

Se señala que tratándose de juicio político de responsabilidad, “las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento”. O está mal redactada esta frase o se está disponiendo un absurdo. En efecto, tal vez quisieron decir que las sanciones se empezarán a aplicar dentro del año siguiente de iniciado el procedimiento, o que la sentencia o resolución se deberá dictar antes de un año de iniciado el procedimiento, pues si se intentara aplicar dentro de ese año la sanción, ésta no podría ser superior a los doce meses, y en consecuencia, las penas de destitución no tendrían sentido, ya que se destituye para siempre; de otra forma sería suspensión.

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

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

En síntesis, la disposición que comentamos hace prácticamente nugatoria la posibilidad de que las autoridades correspondientes conozcan y castiguen los delitos, las faltas y los abusos de los servidores públicos, como lo demuestran los ocho años de vigencia que lleva la reforma constitucional de 28 de diciembre de 1982 y su correspondiente ley reglamentaria.