

LA RENOVACIÓN MORAL Y LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

José Manuel ROMERO GUEVARA

Uno de los problemas más graves y lacerantes que enfrenta la sociedad mexicana lo constituye el fenómeno de la inmoralidad social y la corrupción. Lo que significa que algunos aspectos del proyecto nacional inserto en nuestra Constitución han sufrido serias desviaciones por el incumplimiento de sus disposiciones, lo que ha tenido como consecuencia una alteración en las bases de una justa convivencia.

Derivado de lo anterior, dentro del amplio proceso de consulta popular, el pueblo mexicano ha manifestado enfáticamente su descontento e indignación, y ha demandado como urgente necesidad política de la sociedad, su renovación moral.

El titular del ejecutivo federal ha expresado que la renovación moral de la sociedad implica la supeditación de los intereses particulares al interés general de la República y al cumplimiento del orden jurídico; la prevención, corrección y castigo de conductas ilícitas de los servidores públicos; la profesionalización y depuración de los cuerpos encargados de la seguridad pública; la administración de justicia pronta y expedita; la vigorización de la formación ética y cívica en el sistema educativo y en los medios de comunicación social; la renovación de las prácticas de moralidad social en la familia, la escuela, la empresa, el trabajo y la vida comunitaria.

La renovación moral de la sociedad que se ha postulado no consiste en buscar o inventar un nuevo patrón ético, sino en reforzar la moral colectiva para garantizar y promover la vitalidad y eficacia de nuestro Estado de derecho. Con ello, se procura el fortalecimiento y la unión de los mexicanos en torno a los valores nacionales y a las definiciones políticas que precisa nuestra Carta Magna.

La voluntad política de nuestro pueblo para erradicar la corrupción que lesiona la convivencia social requiere que el gobierno de la República sea el primer obligado a cumplir con las altas responsabilidades que exige el desempeño de la función pública, y a gobernar con el ejemplo para que autoridades y ciudadanos se comprometan a defender los valores que nos dan identidad nacional y evitar los actos o conductas contrarias a su buen funcionamiento.

El proceso histórico por el que se configura e integra la nación mexicana, se ha caracterizado por la búsqueda constante de la libertad y la justicia, para lograr, a través del derecho, la consolidación y perfeccionamiento de nuestro régimen democrático. Las luchas sostenidas por el pueblo para alcanzar una sociedad más igualitaria se reflejan en sus constituciones, en donde por decisión de la voluntad popular han sido plasmadas sus aspiraciones y conquistas.

A través de nuestros diversos antecedentes constitucionales cabe destacar el constante afán de los mexicanos por regular las responsabilidades que deben cumplir los servidores públicos. Así, ya Ignacio López Rayón, establecía cuáles eran las personas que podían ser acusadas de alta traición, al decir de sus *Elementos constitucionales*: “Las personas de los vocales del Supremo Congreso serán inviolables en el tiempo de su ejercicio, sólo podrán proceder contra ellos en el caso de alta traición y con conocimiento reservado de los otros vocales que lo sean y hayan sido.”

Entre los visionarios pensadores del siglo XIX, resalta la figura del Siervo de la Nación, José María Morelos y Pavón, quien en los *Sentimientos de la nación*, señalaba la obligación de observar la ley con constancia y patriotismo; la supresión de los cuerpos privilegiados; el respeto de los derechos de las personas; combate a la ignorancia, la rapiña y el hurto; así como el llevar una buena administración de los bienes para beneficio de la nación.

En este mismo sentido, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán en 1814, estableció en su capítulo V denominado “De la Igualdad, Seguridad, Propiedad y Libertad de los Ciudadanos”, la temporalidad de la función de los empleados públicos y el derecho del pueblo para hacer que éstos vuelvan a la vida privada, proveyendo, conforme a las reglas constitucionales, las vacantes por elecciones y nombramientos. En el propio apartado, se consagró el principio de la seguridad de los ciudadanos, garantizada por el establecimiento en la ley, de los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios.

Igualmente, en su capítulo XII titulado “De la Autoridad del Supremo Gobierno”, se reservó a dicho órgano la facultad de suspender con causa justificada a los empleados que éste señalara, remitiendo lo actuado al tribunal competente; así como decretar la misma sanción para los empleados que nombrara el Congreso, cuando contra éstos existieran sospechas vehementes de infidencia, siendo competencia de éste, en última instancia, declarar si había o no lugar a la formación de la causa.

Por último, este documento político establecía un Tribunal de Residencia cuya función era la de conocer privativamente de las causas pertenecientes a la responsabilidad pública de los individuos del Con-

greso General, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, determinándose el procedimiento respectivo.

Siguiendo este orden de ideas, la Constitución Federal de 1824, estableció en su artículo 38, que tanto la Cámara de Diputados, como la Cámara de Senadores podían conocer en calidad de Gran Jurado sobre las acusaciones contra el presidente de la Federación por delitos de traición a la independencia nacional, a la forma de gobierno y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo, así como por actos dirigidos a impedir que se realizaran las elecciones de presidente, senadores y diputados o a que éstos se presentaran a servir sus destinos en el tiempo que tuvieren señalado para ello, o por no permitir a las Cámaras el uso de las facultades que la misma Constitución les atribuía.

Asimismo, el Gran Jurado podía conocer respecto de los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho, acerca de cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo, y en el caso de los gobernadores de los estados, por infracciones a la Constitución Federal, leyes de la Unión u órdenes del presidente de la Federación, así como por la publicación de leyes o decretos de sus respectivos estados, contrarios a esas mismas disposiciones federales.

En su artículo 39, esta Constitución estipulaba que sería exclusivamente la Cámara de Representantes la que haría de Gran Jurado cuando el presidente o sus ministros fueran acusados por actos en los que hubieran intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones, y en los actos de acusación contra el vicepresidente, por cualquier delito cometido durante el tiempo de su responsabilidad.

El procedimiento establecido consistía en que la Cámara erigida en Gran Jurado, debería declarar por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, si había o no lugar a la formación de la causa. En caso afirmativo, el acusado quedaría suspendido de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.

Por último, destaca de entre las atribuciones que esta Constitución concedía al presidente de la Federación, la facultad de suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de su sueldo por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de sus órdenes y decretos.

Otro antecedente importante en materia de responsabilidades, sobre todo en relación a la reciente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue el “Reglamento para la Sección de Contaduría Mayor”, expedido en 1826, en el que se fijó el procedimiento a seguir en contra de las personas encargadas del manejo de los recursos de la hacienda pública, previéndose incluso la fase contenciosa que debía ventilarse ante los tribunales competentes.

La Constitución de 1857 estableció en su título cuarto un adecuado

marco de responsabilidades de los funcionarios públicos, recogiendo lo mejor de los anteriores cuerpos regulatorios de las obligaciones y sanciones aplicables a los servidores públicos. Se considera importante destacar que en ese apartado se estableció la distinción entre las responsabilidades del fuero común de las derivadas del ejercicio de un cargo público, determinándose que la responsabilidad oficial sólo era exigible precisamente durante el ejercicio del empleo, prescribiendo un año después de haber terminado su función.

En este título se estipuló, por primera vez, que en los juicios políticos, el Congreso era el jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia era el jurado de sentencia, determinación que fue modificada posteriormente con una reforma que incorporó el principio de que la Cámara de Diputados actuaría como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. En el texto de estas reformas se habló ya de empleo, cargo o comisión, como el desempeño del trabajo de los funcionarios públicos.

El texto constitucional de 1917, adoptó parcialmente algunas disposiciones de la Carta Fundamental de 1857, mejorando ciertos aspectos formales pero complicando su contenido. De este marco constitucional se derivó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los altos Funcionarios de los Estados, expedida en diciembre de 1939, cuyas normas resultaron anacrónicas, además de establecer una diferenciación entre los delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación y los demás funcionarios y empleados, del Distrito y Territorios Federales, misma que no se determinaba en la propia Constitución.

Como consecuencia de lo anterior, se derivó un marco de responsabilidades políticas desarticulado, impreciso e insuficiente, así como una falta de rigor en las penas y sanciones que eran aplicables a los funcionarios y empleados públicos, lo que propició la realización de conductas inmorales e ilícitas.

Para dar respuesta a la demanda de renovación moral que exige el pueblo de México, el ejecutivo federal inició su mandato transformando y fortaleciendo las leyes e instituciones que tutelan la realización de nuestros valores nacionales, dando con ello el primer paso para garantizar a la sociedad que la renovación moral se haga gobierno.

Este proceso de transformación normativa implicó la realización de una cuidadosa revisión del marco jurídico tanto en sus fundamentos constitucionales, como en sus preceptos legales, a efecto de adecuarlo y modernizarlo para que el Estado, la sociedad y los particulares puedan resarcir fácilmente sus derechos y patrimonios, en los casos en que sean arbitraria o corruptamente afectados por el abuso o desvío del poder público, o el de grupos o intereses particulares.

En este sentido, y con el propósito de integrar un marco coherente

y preciso de responsabilidades de los servidores públicos, el ejecutivo federal promovió: reformas al título IV de nuestra Constitución; la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y las reformas y adiciones conducentes, tanto en materia penal como en relación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, obligando con estas modificaciones a que el servidor público acate con rectitud y probidad, como regla invariable de su conducta, independientemente de su jerarquía o rango, el servir a los altos valores de la sociedad, en un nítido esquema de lealtad, honradez, imparcialidad y eficacia que son, en suma, los elementales fines éticos de toda función pública.

Para cumplir con el propósito del presente trabajo, hemos hecho referencia a los antecedentes históricos y jurídicos que a nuestro juicio son los más importantes en materia de responsabilidades de los servidores públicos con objeto de presentar un panorama general respecto a la evolución de las responsabilidades que implica el servicio público, marco en el que se inscriben las reformas y adiciones recientemente efectuadas por el ejecutivo federal al título IV de la Constitución, así como con relación a las modificaciones realizadas a otros preceptos constitucionales que se vinculan con dicha materia.

El nuevo artículo 108, primero del mismo título, determina en forma clara el alcance y el ámbito espacial de validez de las responsabilidades de los servidores públicos estableciendo con esta calidad a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal y a los servidores de la administración pública federal y del Distrito Federal.

Este artículo mantuvo el principio de que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común.

El texto modificado de este artículo sujeta a los magistrados de justicia locales a responsabilidades por violaciones a la Constitución federal y a sus leyes, como ya lo estaban los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales, quedando asimismo dichos servidores públicos obligados a responder por el manejo indebido de fondos y recursos federales, con lo cual se ha establecido un sano criterio de equidad de acuerdo con el principio de división de poderes en materia de responsabilidades públicas.

A este respecto, el mencionado artículo determina que las constituciones de las entidades federativas precisarán el carácter de servidores públicos de los sujetos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los estados y municipios, tomando como base lo establecido por el primer párrafo de este artículo.

Por su parte, el artículo 109, con objeto de prevenir y sancionar la corrupción de los servidores públicos en sus respectivas esferas de com-

petencia, establece la obligación de que tanto el Congreso de la Unión, como las legislaturas de los estados, expidan las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes.

Igualmente se dispone que corresponde a la legislación penal determinar las sanciones y procedimientos para la persecución de delitos cometidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus responsabilidades, reforma con la que se suprime el tratamiento discriminatorio entre gobernantes y gobernados en la aplicación del régimen penal correspondiente.

La modificación de este artículo establece la distinción y el principio de autonomía para exigir las responsabilidades políticas y administrativas, fijándose el juicio político sustanciado ante el Congreso de la Unión para exigir las primeras, así como el procedimiento administrativo para sancionar el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Se recoge asimismo la garantía que prohíbe imponer dos veces a una sola conducta sanciones de idéntica naturaleza por los procedimientos autónomos establecidos para aplicarlas.

Por último, se configura constitucionalmente el delito de enriquecimiento ilícito, con el propósito de disipar cualquier duda que pudiera existir sobre la obligación de sancionar el desmedido incremento patrimonial del servidor público, sin que exista la debida comprobación de que dicho incremento se obtuvo por medios lícitos. Asimismo, se recoge la facultad para que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, pueda aportar elementos probatorios a efecto de formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a que se alude en el texto de este artículo.

La reforma al artículo 110 responde cabalmente al crecimiento económico y social del país y a la consecuente expansión de las actividades del Estado que le exigen regular las responsabilidades de una amplia gama de sus servidores públicos.

En el nuevo texto de este artículo se enumeran los servidores públicos que se encuentran sujetos a responsabilidad política, extendiéndose la misma a los directores generales de las entidades de la administración pública paraestatal. A su vez, se adecuó la terminología conforme a nuestra cultura jurídica en el juicio político, estableciéndose que la Cámara de Diputados actúe como "Jurado de Acusación" y la Cámara de Senadores como "Jurado de Sentencia", eliminándose de esta manera la deformación terminológica de la institución de "Gran Jurado" que corresponde al derecho anglosajón.

La modificación al artículo 111 determina las bases por las que se regulan las responsabilidades penales de los servidores públicos, eliminando las prerrogativas de éstos frente al resto de la población para ser procesados por los delitos en que incurran, estableciéndose única-

mente un procedimiento previo de “procedencia” ante la Cámara de Diputados.

Existen dos criterios rectores para la sanción de los delitos en que incurran los servidores públicos con motivo de su empleo, cargo o comisión. El primero consiste en que las sanciones penales deberán ser graduadas en función de los beneficios obtenidos y los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita; el segundo establece que los recursos mal habidos provenientes de esta conducta ilícita, puedan ser sancionados económicamente con una pena de hasta tres tantos del monto de lo apropiado ilegalmente.

Por último, dentro de la reforma al artículo 111, con objeto de fortalecer el equilibrio entre los Poderes de la Unión, fue eliminada la potestad expresa del presidente de la República para pedir la destitución por mala conducta de los servidores públicos del Poder Judicial.

El artículo 112 determina que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos mencionados en el primer párrafo del artículo 111, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo. En caso contrario, se procederá de acuerdo a lo establecido en este último artículo.

Con relación al nuevo artículo 113, se determina que en las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, se establezcan sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su gestión, lo que constituye un auténtico código de ética para el servicio público, manteniéndose los criterios de progresividad y monto de las sanciones económicas contenidas por el artículo 109.

El artículo 114 establece como criterio general que el juicio político sólo procederá durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su encargo y dentro de un año después, limitando la aplicación de sanciones a un periodo no mayor de un año a partir del inicio del procedimiento.

La responsabilidad penal, derivada de delitos cometidos por los servidores públicos durante el tiempo de su función, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción que establezca la ley penal y que nunca podrán ser menores a tres años, disponiéndose que la prescripción se interrumpe en tanto el servidor esté desempeñando alguna de las funciones a las que alude el artículo 111.

El último párrafo del artículo 114 dispone que la ley señalará los casos de prescripción para las responsabilidades administrativas, misma que no podrá ser inferior a tres años cuando se trate de actos u omisiones graves en los términos del artículo 109 constitucional.

Con objeto de complementar las reformas y adiciones al título IV de la Constitución fue necesario introducir modificaciones a otros artículos

de la propia Carta Magna. En consecuencia, se adicionó su artículo 22, estableciendo que la privación del monto de lo ilícitamente apropiado por los servidores públicos no se considera como una pena confiscatoria. Asimismo, dentro de las facultades del Congreso de la Unión resultó necesario reformar el último párrafo de la base 4a. de la fracción VI del artículo 73, con objeto de relacionar los casos de destitución de magistrados y jueces con los cambios operados en cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos, en razón de haberse derogado la parte final del artículo 111 constitucional que preveía un régimen especial para los funcionarios judiciales.

Por lo que se refiere a las facultades de la Cámara de Diputados, se reformaron éstas en la fracción IV del artículo 74, adecuándolas al procedimiento de declaración de procedencia previsto en el nuevo artículo 111 y derogándose la fracción VII, en razón a que desaparece el procedimiento especial para funcionarios judiciales mencionado en el párrafo anterior.

En cuanto a las facultades del Senado, se reformó la fracción VII del artículo 76, para adecuar la participación de la Cámara de Senadores en el juicio político previsto en el artículo 110, y a su vez, se derogó la fracción IX del antiguo texto que se refería al mencionado procedimiento de destitución de funcionarios judiciales.

En este sentido, se eliminó de las facultades del presidente de la República la relativa a pedir la destitución por mala conducta de las autoridades judiciales, razón por la que fue derogada la fracción XIX del artículo 89 constitucional. Asimismo, se aprobaron las modificaciones propuestas a los artículos 94 en su párrafo final y 97 en su primer párrafo, a fin de relacionar las causas de destitución de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, con el nuevo texto del título IV de la Constitución.

Por otra parte, se introdujo en el Texto Fundamental el principio de sujetar a la ley las remuneraciones de los servidores públicos, haciéndolas transparentes para que el pueblo conozca lo que les paga. Acorde a este principio, el artículo 127, se reformó con objeto de hacer expreso en la Constitución que el presidente de la República, los ministros y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y los demás servidores públicos deben recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión que será determinada anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

Por último, la reforma al artículo 134 de nuestra Carta Magna es la base constitucional para perfeccionar y reajustar los controles que aseguren las mejores condiciones en el manejo de los recursos del pueblo. Establece los principios de eficacia, eficiencia y honradez en el manejo

de tales recursos; amplía el principio de licitación pública abierta para garantizar al Estado condiciones óptimas en sus adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y contratación de obra, sujetando asimismo la responsabilidad de los servidores públicos al cumplimiento de estos principios en los términos del título IV de la Constitución.

Derivado de las reformas y adiciones al título IV de la Constitución, se expidió la correspondiente Ley reglamentaria en dicha materia, denominada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la que se definen las responsabilidades políticas y administrativas de los servidores del Estado, se establece el juicio y el procedimiento para deslindarlas, se precisan las sanciones por su incumplimiento, los medios para prevenirlo y corregirlo, y el registro de situación patrimonial del servidor público.

De manera complementaria y únicamente de modo enunciativo, se hace mención, por estar estrechamente relacionadas con el tema de las responsabilidades de los servidores públicos, las reformas efectuadas al Código Penal por medio de las cuales se incorporaron nuevos tipos penales que no habían sido contemplados por esta ley y que son: uso indebido de atribuciones y facultades, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, concusión y enriquecimiento ilícito; así como también se incrementaron las penas en cuanto a los delitos de abuso de autoridad, cohecho y peculado, con el decidido propósito de castigar con efectividad toda conducta ilícita y disuadir la corrupción.

Como corolario a lo anteriormente expresado y a efecto de integrar un marco institucional de responsabilidades públicas, se realizaron reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, en cuanto a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a la que se ha encomendado la facultad de vigilar con exactitud y oportunidad el manejo honesto de los recursos patrimoniales de la administración pública federal, así como constituir las responsabilidades administrativas que se derivan de las conductas de los servidores públicos y aplicar las sanciones correspondientes, pudiendo dicha dependencia coadyuvar con el Ministerio Público cuando se configure algún delito.

En su mensaje de toma de posesión del próximo pasado primero de diciembre, el titular del Poder Ejecutivo federal expresó que la renovación moral que demanda la sociedad mexicana requiere, además de leyes idóneas, el esfuerzo, el compromiso de todos los mexicanos, de todos y cada uno de los sectores, de todos los gremios en el cumplimiento de sus respectivas obligaciones y en el fortalecimiento de los valores nacionales.

Este mensaje reviste una importancia especial para todos los abogados y sus organizaciones, ya que en el ejercicio cotidiano de la profesión debemos precisamente garantizar y promover la vitalidad y eficacia de

nuestro Estado social de derecho, máxima expresión de la moralidad colectiva, conforme al cual se encuentra nuestro sistema social.

Por esta razón, es necesario extender estas responsabilidades al ejercicio profesional, a las escuelas de derecho y a nuestras organizaciones gremiales para asumir el compromiso de preservar el orden jurídico con base en los principios de libertad y justicia igualitaria que consagra la Constitución General de la República.