

Responsabilidades de los Servidores Públicos derivadas de las Comparecencias e Informes Bajo Protesta de Decir Verdad ante las Cámaras

Pedro Noguérón de la Roquette*

Maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México

SUMARIO: I. Introducción II. Origen y evolución de la protesta de decir verdad III. Fundamento legal de la protesta de decir verdad IV. Los servidores públicos y su vinculación ético-jurídica por la protesta de decir verdad V. Responsabilidades derivadas VI. Limitaciones y alcances éticos y jurídicos de la protesta de decir verdad de los servidores públicos VII. Repercusiones de las declaraciones ante las Cámaras VIII. Conclusiones IX. Fuentes de información

Resumen (Abstract)

Estudio jurídico sobre la figura de la protesta de decir verdad en las comparecencias e informes que presentan los servidores públicos del nivel de altos funcionarios que son interpelados por alguna de las Cámaras para ampliar el informe presidencial.

A raíz de las reformas constitucionales a los artículos 69 y 93 con las que se modificó el formato del informe presidencial, surgen las figuras de las comparecencias bajo protesta de decir verdad y la pregunta parlamentaria, como facultad del Congreso, pero ante la premura con que fueron aprobadas y el corto plazo para ser aplicadas en el informe del año 2008, ha quedado un vacío jurídico en la ley del Congreso y su reglamento y la duda acerca del nivel de responsabilidad de los altos funcionarios que incurran en falsedad.

En la presente investigación se analiza el fundamento legal y ético que recae sobre estas figuras y se pretende dilucidar la duda acerca del régimen de responsabilidades.

I. Introducción

Ante las recientes modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 69 y 93 en relación con el formato del informe presidencial a presentarse a partir del segundo informe del actual gobierno y las figuras que se derivan del mismo como los informes de los miembros del gabinete presidencial bajo protesta de decir verdad y la pregunta parlamentaria, surge la interrogante del nivel de responsabilidad en qué puede recaer una desviación de conducta por parte de los Secretarios de Despacho, el Procurador General de la República o los titulares de las Entidades Paraestatales que sean requeridos por los legisladores para dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos

La figura de la protesta de decir verdad, tiene sus antecedentes en las declaraciones que hacen los particulares ante los miembros del Poder Judicial en casos de controversias o bien ante el Ministerio Público, principalmente en aquellos casos en que se presenten como testigos, pero el hecho de que un alto funcionario comparezca bajo protesta ante miembros del mismo rango pertenecientes a otro de los poderes, y en concreto para ampliar el informe anual presentado por el Presidente de la República, es una figura relativamente reciente en nuestro país,

y el qué hacer en aquellos casos en que el servidor público falsee la información, representa un reto para el legislador.

Las modificaciones al texto constitucional obliga a las Cámaras a reglamentar tal situación para evitar conflictos de difícil resolución, pero ante la cercanía que hubo entre la reforma a los artículos constitucionales y la presentación del informe de gobierno en el año 2008 –considerando que las reformas se publicaron el 15 de agosto del 2008 y el informe se presentó el primero de diciembre del mismo año– pareciera ante la opinión generalizada y la diversidad de criterios e hipótesis que se han planteado al respecto, que existe un vacío legal que permite –o al menos permitió durante el año en cuestión– a los secretarios que sean requeridos al no contar las Cámaras con dicha reglamentación, a actuar sin riesgo de incurrir en responsabilidad.

A fin de aclarar la situación, se realiza el presente trabajo de investigación para determinar si realmente se da este vacío jurídico o en caso contrario, si existe alguna responsabilidad por parte de los funcionarios que se encuentran en este caso y el nivel de aplicación a que están sujetos al faltar a la protesta que presentan ante el Congreso en caso de ser requeridos para responder interpelaciones o preguntas, o bien para presentar la información o documentación previamente solicitada por medio de pregunta escrita.

II. Origen y evolución de la protesta de decir verdad

La palabra protesta, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, entre las connotaciones aplicables al tema, se contempla en dos vertientes; la primera de ellas vinculada con las actividades de los particulares entre sí o en la realización de algún acto jurídico, y la define como: *la promesa con aseveración o atestación de ejecutar algo*, o bien como *la declaración jurídica que se hace para que no se perjudique, antes bien se asegure, el derecho que alguien tiene*¹.

En la segunda vertiente, aplicable a la función pública, el diccionario lo define como *la promesa solemne de un alto dignatario al tomar posesión de su cargo*², definición que por sí sola, no conlleva implícita la magnitud del alcance del acto, tal y como se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que todo funcionario sin excepción, antes de asumir su cargo, debe prestar la protesta *de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen*³, lo que lleva implícita la solemnidad del acto de protestar en cumplimiento con lo señalado en la Carta Magna y la vinculación ético-jurídica que se desprende.

Antes de que se arraigara en nuestro sistema jurídico la figura de la protesta que deben prestar los servidores públicos al nivel de Secretario de Despacho o titular de órgano de la Administración Pública, al momento de asumir el encargo,

¹REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, [en línea], vigésima segunda edición, disponible desde: www.rae.es

²*Idem.*

³Artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

la influencia religiosa de la época, marcaba la pauta en el texto de las constituciones de aquella época.

La Constitución de Apatzingán, no hacía referencia en sí a la figura de la protesta que actualmente los servidores prestan al momento de iniciar su encargo; en ésta, los miembros del Supremo Gobierno elegidos por el Supremo Congreso en sesión pública, prestaban antes de instalarse el juramento señalado en el artículo 155, ante el Presidente quien actuaba a nombre del Congreso, bajo la fórmula de:

¿Juráis defender a costa de vuestra sangre la religión católica, apostólica, romana sin admitir otra ninguna? (...) ¿Juráis sostener constantemente la causa de nuestra independencia contra nuestros injustos agresores? (...) ¿Juráis observar y hacer cumplir el decreto constitucional en todas y cada una de sus partes? (...) ¿Juráis desempeñar con celo y fidelidad el empleo que os ha conferido la Nación, trabajando incesantemente por el bien y prosperidad de la Nación misma? (...) Si así lo hicieréis, Dios os premie, y si no, os lo demande.

El juramento en vez de protesta, se mantuvo en la redacción de la Constitución Federal de 1824, señalando que el presidente y el vice-presidente, tenían la obligación de jurar para poder asumir el cargo, el texto del artículo 101, señalaba:

Yo N. nombrado presidente (o vice-presidente) de los Estados- Unidos mexicanos, juro por Dios y los Santos Evangelios, que ejerceré fielmente el encargo que los mismos Estados-Unidos me han confiado, y que guardaré y haré guardar exactamente la constitución y las leyes generales de la federación

La tendencia religiosa del juramento, se encuentra también presente en la redacción de las 7 Leyes Constitucionales de 1836, ya que en la segunda de ellas denominada *Organización de un Supremo Poder Conservador*, estableció en su artículo 1, la existencia de un Supremo Poder, el cual se depositaba en cinco individuos los cuales eran sustituidos por sorteo uno cada dos años, durante los primeros cinco cambios, para así a partir del quinto, remover al de más antigüedad.⁴

Estos tenían como atribuciones destacables entre las doce señaladas en el cuerpo de la ley en el artículo 12: el declarar la nulidad de una ley o decreto; la nulidad de los actos del poder ejecutivo a petición de la Suprema Corte de Justicia o del Poder Legislativo cuando fueren contrarios a la Constitución o a las leyes; igual a instancias de otros poderes, podía declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre otras.⁵

La importancia del encargo era tal, que la misma Constitución daba preeminencia a su elección sobre cualquier otra, con excepción de la de Presidente de la República y una vez aceptado el cargo, éste era irrenunciable con excepción

⁴México a través de las Constituciones, *Las Siete Leyes Constitucionales de 1836*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, Universidad de Colima, [CD] 31 de julio de 2003.

⁵*Ídem.*

de la imposibilidad física, previamente calificada por el Congreso General, incluso para acrecentar su importancia, se le calificó con el grado de *Excelencia* a quien ostentara tal honor.

Para acceder al encargo y garantizar el eficiente desempeño, estaban obligados a prestar juramento ante el Congreso General, con las dos Cámaras reunidas, bajo la fórmula:

*¿Juráis guardar y hacer guardar la Constitución de la República, sosteniendo el equilibrio constitucional entre los poderes sociales, manteniendo o restableciendo el orden constitucional en los casos que fuere turbado, valiéndose para ello del poder y medios que la constitución pone en vuestras manos? (...) Si así lo hicieréis Dios os lo premie y si no os lo demande.*⁶

Todas estas fórmulas basadas en el juramento, no sólo eran en clara referencia al carácter religioso y la importancia que éste tenía tanto en la sociedad como en el desarrollo de la actividad pública, sino que también era demostrativo de la buena fe, el honor y la fama pública en sí, que debían gozar quienes eran distinguidos con tan altos cargos, al grado de considerar que su propia palabra era garantía más que suficiente del correcto desempeño, llevado al extremo de ni siquiera considerar una sanción por las acciones u omisiones en perjuicio de su despacho, dejando a las manos de Dios⁷ el reclamo por las desviaciones de la conducta.

Esta tendencia se encuentra igual presente en las constituciones subsecuentes hasta que con la instauración de un Estado laico, se cambió la figura del juramento por la de la protesta, sin dejar de considerar que el ser designado para desempeñar tan alto honor, se vinculaba con la protesta que prestaba durante la asunción al cargo.

Por otra parte, fuera del servicio público y del texto constitucional, la figura de la protesta fue elevada en su vinculación ético-jurídica a la declaración bajo protesta de decir verdad en la fracción IV del artículo 116 de la Ley de Amparo, en éste se plasma la figura de la protesta de decir verdad por parte de los particulares que presenten la demanda de garantías y si bien, en el mencionado artículo no se contempla ninguna formalidad para presentar dicha declaración, se mantiene la idea que esta figura representa la manifestación de conducirse con la verdad en relación con los hechos o abstenciones que consten al quejoso, incluso al grado de que en los casos que no se realice la protesta, el juzgador podría tener por no interpuesta la demanda, tal y como lo ha asentado el máximo tribunal de nuestro país.

En este sentido, la tesis jurisprudencial del pleno de la Suprema Corte de Justicia en el año de 1999 al resolver en relación en la contradicción de tesis 16/96 del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil, señala la pauta para encontrar la diferencia entre la protesta y la protesta de decir verdad.

⁶*Ídem.*

⁷En la religión católica, apostólica y romana, que era reconocida como oficial y obligada a seguir en el mismo texto de la Constitución.

En el contenido señala, que la finalidad de la mencionada fracción IV del artículo 116 de la Ley de Amparo como requisito para el quejoso al manifestarse bajo protesta de decir verdad, no es únicamente una fórmula sacramental o solemne, sino que representa la obligación del quejoso de manifestar que está actuando con sujeción a la verdad, incluso bajo el riesgo de que en caso de que se incurra en falsedad en violación a su protesta, de hacerse acreedor a las sanciones privativas de libertad o pecuniarias establecidas en la misma ley en el artículo 211 del Capítulo III, denominado Responsabilidades de las Partes⁸, en donde claramente se señalan las consecuencias jurídicas que se desprenden por afirmar hechos falsos o bien se presenten testigos o documentos falsos.

Concluye el planteamiento de la tesis jurisprudencial haciendo la distinción entre la costumbre de protestar al finalizar un escrito de demanda por la vías civil o penal, con la obligación de la protesta de decir verdad que utiliza el quejoso en la demanda de Amparo. La primera *es una expresión de cortesía y que deja ver que el ocurso manifiesta a la autoridad sus respetos, atenciones y consideraciones* mientras que la segunda, es un requisito formal con el que su incumplimiento puede llevar al juzgador a tener por no interpuesta la demanda una vez que el demandante haya sido prevenido.

La comparación entre una y otra arroja que tienen contenidos y finalidades distintas; bajo esta línea de argumentación, se desprende la vinculación jurídica –no sólo ética– que nace de la protesta de decir verdad.⁹

Continuando con este sentido, es de mención, que se han emitido diversos criterios jurisprudenciales que fortalecen la importancia de la postura; ante la protesta de decir verdad, el acto no debe ser tomado sólo como protocolario ni que se esté cumpliendo con un criterio de forma, sino que si se considera que el particular está sujeto a repercusiones jurídicas importantes, mayor debe ser el grado de compromiso de los servidores públicos que se presenten o envíen declaraciones bajo protesta de decir verdad, tanto por el honor y la responsabilidad que conlleva la designación para desempeñar un encargo, como por el cumplimiento de una obligación constitucional ante los representantes de la nación y por ende ante el pueblo.

⁸**Artículo 211.-** Se impondrá sanción de seis meses a tres años de prisión y multa de diez a noventa días de salario:

I.- Al quejoso en un juicio de amparo que al formular su demanda afirme hechos falsos u omita los que le consten en relación con el amparo, siempre que no se reclamen algunos de los actos a que se refiere el artículo 17;

II.- Al quejoso o tercero perjudicado en un juicio de amparo, que presente testigos o documentos falsos, y

III.- Al quejoso en un juicio de amparo que para darle competencia a un juez de Distrito, designe como autoridad ejecutora a una que no lo sea, siempre que no se reclamen algunos de los actos a que se refiere el artículo 17.

⁹IUS 2007, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación, **Registro No.** 192843, **Localización:** Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, X, Noviembre de 1999, Página: 32, Tesis: P/J. 127/99, Jurisprudencia, Materia(s): Común, México, 2007.

Reafirma esta postura la idea que el filósofo inglés J.J. Austin acuñó con el término *expresiones realizativas* para denominar a las expresiones cuyo propósito es establecer una nueva relación jurídica. Forman parte del metalenguaje jurídico con el que se describe una acción que crea obligaciones y otorga derechos; esto, Karl Olivercrona¹⁰ lo ejemplifica al hablar del *juramento*¹¹ que presta el funcionario al tomar posesión del cargo, y que por el simple juramento adquiere el *status* jurídico de funcionario.¹²

La importancia y consecuencias de las expresiones realizativas basan su eficacia en que deben ser expresadas en un momento determinado y bajo las reglas para las cuales fueron diseñadas, so pena de convertirse en términos de uso cotidiano; de acuerdo con el ejemplo anterior, el juramento o protesta debe realizarse en el momento en que se toma posesión del cargo ya que si se pronuncia en otro momento, ésta pierde todo su valor.¹³

III. Fundamento legal de la protesta de decir verdad

Como se ha mencionado, el fundamento de la figura en cuestión tiene relación tanto en el máximo ordenamiento como en las leyes secundarias, con lo que ha dejado de ser únicamente una figura utilizada jurídicamente en los tribunales de circuito y en el ámbito protocolario.

La Carta Magna en sus modificaciones del 15 de agosto de 2008 a los artículos 69 y 93 en relación con el informe anual del Presidente de la República, señalan:

Artículo 69. *En la apertura de sesiones del primer periodo ordinario de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la comisión permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.*

Resaltando las modificaciones, se encuentra que en el primer párrafo se conserva el texto anterior de manera casi íntegra, ya que la única modificación en este punto se da al inicio al modificar el vocablo *A* por *En* de lo que en una interpretación gramatical se infiere que la obligación actual del Presidente es presentar su informe durante cualquier momento de la apertura de sesiones del primer período ordinario y no al inicio de esta apertura.

Por lo que respecta a la parte final del párrafo al mencionar la *convocatoria*, se

¹⁰Karl Olivercrona, uno de los juristas más importantes del *realismo jurídico escandinavo* iniciado por Hägerström y entre cuyos miembros se destacan a expositores como Ross y Lundstedt.

¹¹El autor se refiere al juramento por ser parte de la fórmula protocolaria de un sistema Monárquico Constitucional en la que el Rey es el Jefe de Estado, pero que el Parlamento Sueco elige al Primer Ministro quien funge como Jefe de Gobierno. El término *protesta* y *protesta de decir verdad* de nuestro sistema jurídico, puede ubicarse a la par del juramento que Olivercrona pone como ejemplo al hablar de los funcionarios y la posesión del cargo.

¹²OLIVERCRONA, Karl, *Lenguaje Jurídico y Realidad*, México, Fontamara, 1991, p. 41.

¹³*Ibidem*, p. 42.

respeto el texto anterior lo que hace presuponer que se refiere a la convocatoria para el primer período ordinario de sesiones, ya que no se señala explícitamente.

Se continúa en el segundo párrafo del mencionado artículo:

Cada una de las cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y solicitar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República y a los directores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad. La ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

El numeral primero del artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señala la obligación del Presidente de asistir y presentar un informe al Congreso de conformidad con lo que señale el artículo 69 de la Constitución, por lo que al modificarse el texto de acuerdo con la reforma en comento, la sola presentación del informe por escrito, hará que el titular del Ejecutivo cumpla con lo ordenado por la ley.

De este texto se desprende la *obligación* del Presidente de presentar el informe y la *facultad* del Congreso para solicitar al mismo que amplíe la información mediante pregunta escrita

De ahí que la falta de modificaciones a la ley del Congreso, no impidió que el 1 de septiembre de 2008 se cumpliera el requisito del Informe Presidencial por parte del titular del Ejecutivo, ya que la mención final de la adición al artículo 69, señala que la regulación para el ejercicio de la facultad del Congreso para preguntar por escrito, será regulado por la ley del Congreso y sus reglamentos, no la presentación del informe que es una obligación del Presidente, no una facultad.

Por todo esto se consideran necesarias las modificaciones a la ley del Congreso para estar en posibilidad de hacer valer esta atribución de la pregunta escrita en el Informe Presidencial del presente año y fijar las reglas que debe seguir el procedimiento de una manera clara y concreta, con los candados suficientes que garanticen el ejercicio pleno del derecho de los legisladores a ser informados veraz y oportunamente, para con ello estar en posibilidad de valorar plenamente y en caso necesario, fincar la responsabilidad directamente a quien haya incurrido en falsedad; aunque sin dejar de mencionar, que la falta de reglamentación en la ley del Congreso sobre este tópico, no exime al servidor público de las sanciones o penas a las que se haga merecedor en caso de incurrir en responsabilidad, como se verá más adelante.

Retomando el orden de las ideas, en el artículo 93 se encuentra plasmado al texto:

Artículo 93. *Los secretarios de despacho, luego que esté abierto el periodo ordinario de sesiones, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.*

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o un

estudio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la ley del Congreso y sus reglamentos.

La parte final de la reforma a este artículo conlleva a la misma interpretación del artículo 69, sobre la obligación del Gabinete Legal y Ampliado de comparecer bajo protesta de decir verdad o responder a los requerimientos de información o documentación que se les formule por escrito, en cumplimiento a la facultad del Congreso de citarlos, por lo que para el correcto ejercicio de las atribuciones y a fin de facultar a las Cámaras con la capacidad legal de fincar responsabilidades de manera directa, es necesario, como se ha mencionado, adecuar la ley del Congreso para que se cumpla tal fin.

En el mismo tenor del fundamento legal de la figura de protesta de decir verdad y ya ajeno a las reformas constitucionales del mes de agosto del 2008, en los artículos 108 y 113 del mismo ordenamiento supremo, se obliga a los servidores públicos a actuar garantizando el correcto desempeño de sus funciones, vinculando este devenir con la titularidad de la responsabilidad por los actos u omisiones en que incurrieren en contra del mencionado buen desempeño y para salvaguardar la actuación bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, o hacerse acreedor a las sanciones estipuladas en la normatividad para acción u omisión, entre las que se encuentran: la suspensión, destitución, inhabilitación o sanciones económicas y las variantes de cada una de ellas, dependiendo del ordenamiento aplicable.

Ante las modificaciones constitucionales al título IV del máximo ordenamiento en lo referente a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y la publicación el 13 de marzo de 2002 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, conlleva a un análisis a fondo y la comparación entre éste ordenamiento y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de encontrar las similitudes y confrontar las diferencias que existan entre estos ordenamientos.

Las dos leyes tienen como fin reglamentar al título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos, pero la Ley de Responsabilidades Administrativas se limita a regular únicamente los supuestos de la materia administrativa en cuanto a que las acciones de los servidores públicos, se desarrollen bajo los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, reputando como servidores públicos los señalados en el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución¹⁴ y de aquellos que manejen recursos federales,

¹⁴Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial

responsabilidad a la que están sujetos, aún un año después de haber concluido sus funciones.¹⁵ Del texto del artículo se deriva que están sujetos al régimen del servicio público y por lo tanto son sujetos de la presente ley, los Secretarios de Estado, por lo que en su actuar ante cualquiera de las Cámaras que lo inquiera por medio de la comparecencia, debe regirse bajo los principios señalados, por lo que la falsedad de declaración violaría de manera directa los principios de honradez y eficiencia, con las consecuentes sanciones señaladas en este ordenamiento, aun a falta de regulación en la Ley General del Congreso, con la limitante de que en estos casos, el Congreso se vería obligado a denunciar ante la Secretaría de la Función Pública la desviación de la conducta, para que ésta fuera quien en su caso aplicara la sanción, sin intervención directa del Poder Legislativo en la investigación ni en el procedimiento correspondiente.

Vinculadas con los informes que deben presentar ante el Congreso en caso de ser requeridos para la ampliación a lo dicho en el informe presidencial se destacan entre las obligaciones que contempla la ley en el artículo 8, lo estipulado en las fracciones IV, V y XXIV:

Fracción IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes

Fracción V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir y evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos

Fracción XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

De estas tres fracciones se infiere que es parte de las obligaciones derivadas del servicio público: que todo encargado de despacho que haya sido impelido a presentarse ante alguna de las Cámara para la ampliación del informe o haya sido cuestionado por medio de una pregunta parlamentaria, deberá actuar con honestidad y rectitud, ya que como se señala en la fracción IV, la rendición de cuentas de la gestión pública federal, así como el facilitar los documentos e información requerida por cualquiera de las Cámaras citadas en el texto de la misma ley como autoridad, de acuerdo con lo que se establezca en las disposiciones legales correspondientes. En este caso los artículos 69 y 93 de la Constitución.

En este mismo tenor, por lo que respecta a la fracción V, el Secretario de Estado citado a comparecer, deberá presentar sin alteraciones, mutilación, pérdida o cualquier otro acto que redunde en daño parcial o total, temporal o permanente de la información que fundamente y motive su dicho, ya que éste no debiera ser

Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía...

¹⁵Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Artículo 9º

únicamente de palabra, ya la misma ley lo obliga a mantener dicha documentación, en su poder, resguardada o protegida, la que a su vez le servirá para fundamentar su dicho.

Por último, en este orden de ideas, por lo estipulado en la fracción XXIV, el alto funcionario que haya sido compelido, deberá presentarse ante la Cámara que así lo haya hecho, presentando la información y documentación que avale su dicho para dar cabal cumplimiento como está obligado, a lo señalado en los mencionados artículos 69 y 93 de la Constitución.

En esta ley de igual manera y acorde con lo señalado en el artículo primero, se determinan las obligaciones a las que están sujetos los prestadores en el servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas en el mismo; determinar cuáles son las autoridades competentes, así como el procedimiento para aplicar las sanciones en los casos que sea conducente; y el registro patrimonial de los servidores públicos.

Continúa el texto de la ley, otorgando a través de lo señalado en el artículo 20, atribuciones para aplicar la ley como autoridad, dentro del ámbito de su competencia a la Cámara de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Consejo de la Judicatura Federal; a la Secretaría de la Función Pública; al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; a los Tribunales Agrarios; al Instituto Federal Electoral; a la Auditoría Superior de la Federación; a la Comisión Nacional de Derechos Humanos; al Banco de México; y los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes. Nombrando a continuación en el artículo 4º como titulares de la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos y de los recursos de los que tengan conocimiento, a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de queja y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, se contempla la creación de las contralorías internas u órganos internos de control como organismos especializados para la recepción y atención de las quejas o denuncias en contra de los actos ilegales o ilícitos de los servidores públicos. Estos órganos de control son a su vez los encargados de la aplicación de las sanciones, las cuales, complementando lo señalado en la Constitución¹⁶ son: amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; sobre esta última se considera que si la conducta del servidor público, pese a ser motivo de sanción administrativa, en sus consecuencias no hubiere obtenido beneficio o lucro, ni tampoco hubiere causado daños o perjuicios, la suspensión será de seis meses a un año únicamente, a diferencia de los plazos establecidos fuera de estos supuestos, los cuales pueden ir desde uno hasta veinte años en los casos más graves, sin que exista una suspensión mayor a este último cómputo.

Si bien, el incumplimiento o violaciones derivadas de las acciones u omisiones

¹⁶ Cfr. p. 7, segundo párrafo.

que en la comparecencia bajo protesta de decir verdad de los servidores público, se encuentran reguladas en las fracciones IV, V y XXIV, y por lo tanto no se consideran graves, con lo que la media de la sanción no llegaría a ser extrema; aunque no por ello, la falsedad de declaración en perjuicio de las obligaciones que tiene como servidor público, dejan de estar sujetas a las sanciones administrativas que claramente estipulan las citadas fracciones, e incluso sin perjuicio de que se les pudiera fincar paralelamente, algún otro tipo de responsabilidad en caso de que se lograra determinar la falta, principalmente en lo relativo al ámbito penal, ya que ante la posible comisión de un delito con el actuar del servidor, la Secretaría de la Función Pública o el contralor interno, deben dar vista al Ministerio Público para la investigación y procedimiento correspondiente.

IV. Los servidores públicos y su vinculación ético-jurídica por la protesta de decir verdad

La acciones que derivadas del buen despacho a que están obligados los altos funcionarios durante el desempeño de sus actividades, se pueden observar desde dos grandes campos independientes entre sí, pero estrechamente vinculados en su relación; el de su observación desde una perspectiva ética con vinculación autónoma e interna y el de su cumplimiento conforme a lo que obligada la norma jurídica.

En relación con la vinculación jurídica existen como se mencionó anteriormente, junto con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dos ordenamientos que marcan la pauta en el actuar indebido de los servidores públicos fijando las reglas y supervisando los principios del derecho aplicables: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En la discusión ética, es común encontrar una discusión en cuanto a su concreción fáctica, diversos filósofos desde la antigua Grecia han tratado de dilucidar cuáles serían las reglas sobre este comportamiento ético. Al respecto se puede mencionar que la evolución del concepto de Ética en la historia de la humanidad, ha influido en la mayoría de las actividades del ser humano, situación de la que no sólo no deben alejarse las acciones del servicio público, sino que deben estar imbuidas cada una de las conductas que en el desempeño de la función pública se realicen.

Para fortalecer este planteamiento, es importante entender qué es la ética; si bien de manera coincidente se ha señalado de una manera simple a la ética como sinónimo de moral o por su relación con el estudio de la moral, el término es mucho más amplio, Juliana González abre el concepto prevalente y seccionado que existía, retomando a la ética como un todo más complejo que la moral, que si bien una no está alejada de la otra, son dos cosas distintas.

Juliana González en el prólogo de su libro *El ethos, destino del hombre* señala que en la antigua Grecia, al hablar del *ethos* del hombre lo partió en dos ideas que nunca debieron separarse; una escrita con *épsilon* o e breve (*ethos*) en la que las costumbres reiteradas a fuerza de repetición forman un hábito y al ser compartidas por una sociedad determinada se convierten en moral, idea tomada de la postura

de Platón y otra escrita con *eta* o e larga (*ηθος*) en la que se individualiza al carácter del hombre; lo más grave de esta bifurcación es que Cicerón consideró al *ethos* como el carácter del hombre, dejando durante muchos siglos una visión parcializada del concepto y prácticamente en el olvido la postura sobre las costumbres como base de la moral.¹⁷

Aristóteles, Sócrates y Platón marcaron toda la época griega y el alcance de sus ideas se puede apreciar aún en nuestros días. Con un discurso basado en la virtud del ser humano sentaron las bases para el pensamiento ético de aquella época, bases coherentes con su labor como mentores, pero pese a ser los más conocidos, estudiados y difundidos, no fueron los únicos, existieron diversas corrientes filosóficas que diferían parcial o totalmente de sus postulados; entre ellos, se puede mencionar a los sofistas, estoicos, epicúreos y cínicos, lo que contribuyó a la confusión sobre el concepto de lo que la ética debiera ser.

Bajo este ritmo de ideas, para mencionar la vinculación ética de los actos administrativos y en especial para el tema, es imprescindible reconocer que ésta debe valorarse –tal y como lo señala Juliana González Valenzuela– al comportamiento ético, tanto dentro de los valores personales y la formación individual de cada servidor público, como por los que se han ido conformando por la sociedad de acuerdo con las circunstancias y necesidades de cada época.

Si se pretende dilucidar el comportamiento ético de la conducta de los servidores, no sobra considerar que son en sí los valores y su relación con la responsabilidad que conllevan para regir todo el comportamiento de un ser humano.

Fronzizi encierra en un diálogo imaginario dos posturas sobre la explicación de lo que son los valores y que clarifican acertadamente el concepto; por un lado, está la postura objetivista y, por el otro la subjetivista de los valores; la primera señala que las cosas tienen valor aunque no hayan sido catalogadas de esta manera por el hombre, el valor de las cosas les pertenece por sí mismas, le es intrínseco; por otro lado, la segunda postura señala que nada tiene valor si no se les ha dado el ser humano este atributo, fuera de la calificación humana, éstos no dejan de ser objetos sin importancia al no tener un fin¹⁸.

Continuando con la idea de los valores y complementada con el concepto de naturaleza humana como dos pilares que han surgido al tratar de explicar qué es la ética, se puede utilizar lo señalado en el texto *Filosofía Moral* de D.D. Raphael quien lo aborda convincentemente y centra su explicación en el papel que juegan los sentimientos y los sentidos del ser humano para valorar las actitudes, con la interacción que se tiene con la sociedad cargando el sustento a la naturaleza humana.¹⁹

Todas estas posturas han sido retomadas y moldeadas a lo largo de la historia, por las dos corrientes que han regido la actividad ética del hombre durante los últimos siglos; la modernidad y la posmodernidad, y que en un diálogo entre sus postulados confrontan situaciones que dificultarían la ubicación en el ámbito ético

¹⁷GONZÁLEZ VALENZUELA, Juliana, *El Ethos, destino del hombre*, México, UNAM, Fondo de Cultura Económica, 1996.

¹⁸FRONDIZI, Risieri, *¿Qué son los valores?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1958.

¹⁹RAPHAEL, D.D., *Filosofía Moral*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

de las comparecencias de los encargados de despacho, y que con su explicación, es posible dilucidar el mencionado conflicto sobre el quehacer cotidiano ético de los servidores públicos.

La modernidad, etapa considerada como la era de la luz y la razón, sentó paradigmas que rigieron durante varias decenas de años; de éstos no se escapan las teorías éticas que mantuvieron posturas rígidas de las que el hombre no se ha podido librar con facilidad, incluso actualmente en ciertos sectores de la sociedad siguen rigiendo, por lo que fue necesario que se dieran los dos grandes conflictos bélicos para que surgiera una actitud en contrario representada por la posmodernidad y se diera la confrontación de teorías para permitir la evolución del hombre.

Durante la modernidad en la búsqueda del bien en contraposición del mal, se cerró al uso de un solo *ethos*²⁰, el que habla de la razón pura utilizándolo sólo como un instrumento para encumbrar al uso de la razón y al cientificismo.

Durante esta etapa se consideró a la moral como el aspecto del pensamiento, el sentimiento y la acción humana que atañe la distinción entre lo correcto y lo incorrecto a partir de la separación de la empresa del hogar y de las normas morales de compartir y querer considerando que la moralidad no es un rasgo natural de la vida humana sino que el mismo ser humano lo inyecta a la conducta humana.

Se restringió nuevamente el libre albedrío en el ser humano al considerar que éste sólo se manifiesta en las elecciones equivocadas; esto es, que las conductas correctas no forman parte de esta libertad, ya que la existencia de la universalidad en la postura moral y en los fundamentos tales como los poderes coercitivos de los que dispone el Estado para hacerse obedecer, se encargan de coartar el ejercicio de la libertad individual.

Todo esto lleva a la discusión acerca de si el cumplimiento inherente en las declaraciones bajo protesta de decir verdad, es una cuestión ética o legal, en la que las diversas teorías que la sustentarían como comportamiento ético del servidor público, se vuelve una limitante al dejar en la valoración del acto a cada individuo, con lo que se tendría tantas interpretaciones como personas evaluaran al acto; de ahí que los alcances y en su caso consecuencias, se sustentan más en lo señalado en la legislación, ante la falta de definición sobre las pautas éticas que marcan la sociedad o las de cada individuo en sí.

Lo anterior sin dejar de considerar que el acto solemne de protestar decir verdad en una comparecencia ante cualquiera de las Cámaras, tiene una fuerte carga ética, que si bien no es sancionada por el derecho positivo, sí debe ser evaluado por los representantes del pueblo y por el pueblo mismo, a la hora de determinar las acciones a seguir en beneficio del país.

²⁰ Cfr., p. 14.

V. Responsabilidades derivadas

Se ha mencionado a lo largo del presente artículo, que el servidor público durante el cumplimiento de sus funciones puede recaer en acciones u omisiones que violen los principios de honradez, eficiencia, legalidad, lealtad e imparcialidad²¹ a que está obligado por ley y con ello incidir en el ámbito de las responsabilidades administrativas; actuar en contra del buen despacho lo que conllevaría a una responsabilidad política; ocasionar un daño pecuniario que traería como consecuencia la responsabilidad civil o bien incurrir en conductas tipificadas como delitos con la consecuente responsabilidad penal. En síntesis, los tipos de responsabilidades en que recaen los actos u omisiones ilícitas o indebidas pueden ser: administrativas, políticas, penales o civiles, con las penas o sanciones a que se hagan merecedoras por separado o acumuladamente, ya que una de las características de éstas, es que la aplicación de una, no exime de las otras.²²

Si bien este sistema tetrapartita de las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos es el que ha predominado en el estudio de la actividad pública, hay autores que señalan la existencia de un quinto tipo de responsabilidad denominada laboral o restitutoria, que consiste en *la conducta ilícita de los trabajadores –al servicio del Estado– prevista y sancionada por la legislación laboral, independientemente de la aplicabilidad, en su caso, de sanciones de otra naturaleza*²³, de mención aparte, ya que por sus características no encuadra con el presente estudio.

Desde la reforma constitucional de 1982, a fin de prevenir y sancionar la inmoralidad social y la corrupción, se derivaron en estos cuatro tipos de responsabilidad (división tetrapartita)²⁴

Esta idea de la responsabilidad de los servidores públicos no es nueva, tiene como antecedente el *Juicio de Residencia* o simplemente *Residencia*, con el que en la Nueva España y en las posesiones de España en ultramar, se ordenaba desde la Península Ibérica para vigilar la conducta de los funcionarios públicos en el desempeño de los cargos públicos.²⁵

En el *Juicio de Residencia*, la fiscalización se daba desde dos vertientes: la primera, en la que la investigación se realizaba de oficio y en la segunda, dándole

²¹ Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

²² MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo, cursos tres y cuatro*, México, Oxford Press, p. 406.

²³ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Derechos de los Servidores Públicos*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, UNAM, 2002.

²⁴ MEDINA PÉREZ, Yamile y NIETO, Santiago (comp.), *Control externo y responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005, pp. 4-5.

²⁵ FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Antecedentes históricos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México*, [En] Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, [varios] Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie G Estudios Doctrinales, num. 165, México, p. 13.

curso a las demandas de los particulares que sentían se les había agraviado o vejado con la conducta emanada del funcionario público.²⁶

Pese al tiempo transcurrido, en la Nueva España ya existía un régimen de vigilancia y sanción para garantizar el adecuado despacho de los asuntos inherentes con el servicio público, llevado a los extremos de fiscalizar las acciones aun en los casos en que no existiera presunción de malos manejos, a fin de mantener un alto nivel de eficiencia de acuerdo con la normatividad vigente; hecho que debe mantenerse en la actualidad.

El tratamiento que el mencionado régimen de fiscalización se sigue en el mundo es muy variado; en países como Argentina se regula en las leyes secundarias; en Estados Unidos de América, existe un código de conducta ética de los servidores públicos, pero en muchos países no cuentan con un sistema normativo que defina y regule lo que es el servidor público y, por ende, el sistema de control sobre sus actos, a diferencia del nuestro donde la legislación contempla desde el ordenamiento supremo la conceptualización y regulación de los servidores públicos, así como leyes de responsabilidades que reglamentan sus actos.²⁷

En cuanto a la responsabilidad desde una perspectiva general, se puede mencionar lo que dos reconocidos autores y estudiosos del Derecho Administrativo consideran.

Por responsabilidad, Martínez Morales, dice que se debe entender como la *obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia*. –continúa señalando que– *un servidor público debe pagar o responder sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes*.²⁸

Con ello, queda claro que las acciones de los servidores públicos en cualquiera de sus rangos, máxime en lo que respecta a los altos funcionarios, están sujetas a la fiscalización o control, ya que si bien no todas las conductas recaen en hechos ilícitos, sí pueden recaer en la esfera de lo indebido, violentando los principios generales del Derecho Administrativo, con lo que quedarían sujetos a un régimen de responsabilidad.

El Dr. Fernández Ruiz, señala que no debe dejar de considerarse como indispensable la existencia de órganos de control que permitan detectar y ubicar las desviaciones de la conducta de los servidores públicos, en perjuicio y en contra de lo establecido en la normatividad que regula su funcionamiento.²⁹

La existencia de un régimen de regulación, vigilancia, control y sanción de los actos de indebidos debe prevalecer, por lo que como ya se mencionó, existen

²⁶FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Op. Cit.*, pp. 13-14.

²⁷GARCÍA BECERRIL, Rocio, *El código ético de los servidores públicos en el Derecho Comparado con otros países*, [En] Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, *Op. Cit.*, p.p. 205-206.

²⁸MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, *Op. Cit.*, p. 405.

²⁹FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Porrúa, México, 2006, pp. 621

cuatro tipos de responsabilidades, Penal, Civil, Administrativa y Política, que a continuación se describen:

Responsabilidad Penal

Por responsabilidad penal se entiende a las *acciones u omisiones tipificadas como delitos por la legislación federal o local*³⁰ limitando la Constitución únicamente al Presidente de la República, quien sólo podrá ser juzgado por traición a la patria o por delitos graves³¹, estos últimos enlistados en el Código Penal Federal, con lo que se infiere que cualquier servidor público fuera de este caso de excepción, al momento en que sus actos u omisiones incurran en conductas clasificadas como delitos, se hará acreedor a la pena correspondiente, ya que inclusive, no debe dejar de considerarse la existencia de delitos que únicamente pueden cometerse por los servidores públicos, tipificados en el título décimo del Código Penal Federal³², así como los cometidos contra la administración de justicia por los servidores públicos, señalados en el capítulo primero del título décimo primero del mismo Código.³³

Al respecto, el Código Penal Federal en el artículo 212 establece como servidores públicos a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, incluyendo a las que bajo este supuesto se desempeñen en los organismos centralizados, empresas de participación paraestatal mayoritaria entre otras en concordancia con lo definido en el artículo 108 constitucional, con la que los titulares de las Secretarías de Estado, si llegarán a recaer en este supuesto y por lo tanto si sus acciones u omisiones incurrieran en los supuestos tipificados como delitos, deben hacerse acreedores a las sanciones correspondientes.

La responsabilidad penal que se le imputa al servidor público es en estricto sentido la más grave, de ahí la intervención de los tres poderes de la unión, a fin de que no sea utilizada únicamente como un arma de presión o desprestigio.

En los casos en que los servidores públicos de alto nivel que cuentan con la protección del fuero constitucional para el buen desempeño de sus actividades, pero que con su conducta incurren en actos ilícitos o ilegales, requieren de la declaración de procedencia para poder iniciarles el procedimiento correspondiente; ahora que si bien, por alguna causa durante la declaración de procedencia, se decidiera porque el alto funcionario continuara bajo la protección que le otorga el fuero constitucional, quedara pendiente el fincarle la responsabilidad al servidor una vez que haya concluido su encargo, ya que el procedimiento del Poder Legislativo

³⁰MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, *Op. Cit.*, p. 407.

³¹*Cf.*: Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³²El título décimo del Código Penal Federal, del artículo 214 al 224, señala como delitos cometidos por servidores públicos a: Ejercicio indebido de servicio público; Abuso de autoridad; Desaparición forzada de personas; Coalición de servidores públicos; Uso indebido de atribuciones y facultades; Concusión; Intimidación; Ejercicio abusivo de funciones; Tráfico de influencia; Cohecho, Cohecho a servidores públicos extranjeros; Peculado; Enriquecimiento ilícito;

³³*Cf.*: Artículo 225 del Código Penal Federal.

no está diseñado para determinar la culpabilidad o inocencia del inculpado, sobre lo único que resuelve es en lo relativo a la protección de que goza.

Esta tendencia se vincula favorablemente para las probables acciones por parte de las Cámaras en contra del servidor público que actuando bajo protesta de decir verdad, incurriera en una desviación de conducta que pudiera tipificarse como delito, aun en el caso en que no se hubiera regulado en el ordenamiento del Congreso, al permitir dar vista al Ministerio Público de la presunción de la comisión del delito y luego actuar directamente con la declaración de procedencia.

Responsabilidad Administrativa

La Responsabilidad Administrativa, de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, consiste en el incumplimiento por acción u omisión de las obligaciones señaladas en las 24 fracciones en las que se divide su artículo 8, destacando:

El cumplimiento del servicio encomendado de manera eficiente y continua, EL ejercicio indebido del empleo; formular y ejecutar los planes de su competencia cumpliendo con los ordenamientos que determinen las reglas del ejercicio de recursos económicos públicos; utilizar los recursos asignados, únicamente para los fines destinados; rendir cuentas y coadyuvar a rendir cuentas de la gestión pública federal; custodiar y cuidar la documentación e información que sea de su responsabilidad; hacer del conocimiento de su superior, del titular o de la entidad, cuando exista la presunción de violación de las leyes en las órdenes que reciba; en los casos en que exista separación por el motivo que sea, abstenerse de desempeñar las funciones del empleo, cargo o comisión que hubiera tenido, entre otras.

En sí, cualquier servidor público, que realice una labor de servicio público, derivada de un nombramiento³⁴, puede incurrir en las causales de responsabilidad administrativa y estar sujeto a las sanciones que la Constitución y la misma ley de responsabilidades señalan.

Por su parte en el año 2002, la Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Olga Sánchez Cordero, durante su participación en la inauguración del ciclo de conferencias organizado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en aquel entonces, hoy Secretaría de la Función Pública, con motivo de la publicación de la nueva ley de responsabilidades administrativas, señaló que toda persona que cause un daño a otro, está obligada a resarcirlo; que la naturaleza de a quién se le repara y quién debe reparar, parte principalmente en el ámbito de las responsabilidades penales y civiles; pero que por la naturaleza y alcances que tiene el servicio público, requiere necesariamente de una forma de responsabilidad que le sea inherente a los servidores públicos que incurran en faltas durante el

³⁴Nombramiento, el documento oficial por el cual se finaliza el proceso de selección y se inicia la relación laboral entre el Estado y la persona que se considera idónea para el desempeño del encargo, sujeta al régimen de función pública, con todos los derechos y obligaciones para el buen desempeño del servicio público. MARTÍNEZ MORALES, *Op. Cit.*, p. 360 y 361.

cumplimiento de sus actividades.³⁵

Idea con la que relaciona el nivel en el que interactúan las responsabilidades de tipo penal, civil y administrativo en el desempeño de la actividad pública y su vinculación con la importancia que tiene implícita el servidor público, el cual por la importancia de su encargo y bajo los criterios con que debe desempeñarse quien ha sido designado con tal alto honor, está sujeto a un régimen de responsabilidades más estricto.

Responsabilidad Civil

Uno de los temas menos mencionados en el ámbito de responsabilidades de los servidores públicos, ya que la línea que divide la acción del servidor público en cumplimiento de sus funciones y la del trabajador al servicio del Estado en sus actividades como particular, fácilmente puede confundirse y la comprobación de una u otra vertiente requiere involucrarse en el largo y complicado camino del sistema de controversias jurisdiccionales.

La responsabilidad civil debe entenderse como el daño o perjuicio en el patrimonio de una persona, valuable monetariamente; esto es, que la acción de un servidor público en el desempeño de sus funciones obrando contra la ley y las buenas costumbres, vulnere económicamente a una persona o a un grupo de personas.³⁶

La responsabilidad civil permite a los ciudadanos perjudicados, exigir la reparación del daño cuando éste no se haya causado por negligencia o culpa del ofendido, por medio de una demanda civil³⁷, con el añadido de que no se requiere la declaración de procedencia para los servidores públicos que estén protegidos por el fuero constitucional, para que en caso de ser vencidos en juicio, respondan por los daños causados.

Hasta antes del 31 de diciembre del año 2004, fecha en que fue derogado el artículo 127 del Código Civil, los servidores públicos estaban obligados a responder con su patrimonio en primera instancia, contando con la obligación solidaria por parte del Estado para aquellos casos en que el cumplimiento de sus funciones se haya provocado el daño dolosamente, y con la obligación subsidiaria en los demás casos.

Responsabilidad Política

En cuanto a la responsabilidad política, como última referencia en virtud de que

³⁵SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, *El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos y la Supletoriedad Procesal. Diferenciar es conveniente*, [En línea} Ciclo de Conferencias con motivo de la publicación de la nueva ley de responsabilidades administrativas, México, SECODAM, 2002, disponible desde: <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/EL%20SISTEMA%20DE%20RESPONSABILIDAD%20DE%20LOS%20SERVIDORES%20PUBLICOS.pdf>

³⁶MARTÍNEZ MORALES, *Op. Cit.*, p. 409.

³⁷Artículo 1910 del Código Civil Federal vigente a la fecha.

por este medio, es donde los legisladores cuentan con el mejor instrumento para hacer valer la falsedad en los informes o declaraciones por parte de los titulares de los órganos de la administración que sean requeridos para ampliar la información o para responder a las preguntas parlamentarias, por ser las mismas Cámaras quienes se encargan del proceso en todas sus instancias, y con ello subsanar la omisión de la falta de reglamentación en la ley del Congreso sobre qué hacer en estos casos.

El texto constitucional, en la fracción I del artículo 109, señala que la imposición de sanciones mediante juicio político, se le impondrá a los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones incurran en acciones u omisiones que perjudiquen los intereses públicos fundamentales o el buen despacho, idea ratificada en el artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ampliando esta idea, los intereses públicos fundamentales son de acuerdo con este artículo 6 y los intereses públicos fundamentales están clasificados en ocho fracciones:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;*
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;*
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;*
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;*
- V.- La usurpación de atribuciones;*
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;*
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y*
- VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.*

Por lo que al remitirse a la posible falsedad de las declaraciones de los servidores públicos en sus informes y comparecencias ante las Cámaras cobra relevancia lo señalado en las fracciones VI y VII, ya que con esa actitud se considera la infracción al texto constitucional por el perjuicio grave que se causaría a la federación y a las instituciones por la falta de información confiable que permita el buen funcionamiento, todo esto contraviniendo la obligación de la veracidad, máxime después de haber protestado conducirse con verdad.

Si esto no fuera suficiente para considerar proceder con el juicio político en contra del servidor que hubiera incurrido en tal conducta, la falta de veracidad señalada, incide en contra del buen despacho a que está obligado a su vez, al haber aceptado el nombramiento como servidor público en el nivel de alto funcionario, y la protesta que realizó para respetar y hacer respetar las leyes.

En este sentido, el mismo Congreso de la Unión, facultado por el artículo 7 de la mencionada ley de responsabilidades, es quien se encarga de valorar la existencia

y gravedad de las acciones u omisiones señaladas, para a su vez imponer las sanciones procedentes en estos casos, dándole incluso el citado artículo, la facultad para que en los casos que se considere tengan un carácter delictuoso, formule la declaración de procedencia para que se sujete a la persona a lo dispuesto por la legislación penal.

Dos son las sanciones que en caso de que sea procedente el juicio político se contemplan: la destitución y la inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público en plazos desde un año hasta un máximo de 20 años.

Por lo que se puede observar, el mecanismo de control derivado del Juicio Político, facilita solventar la omisión causada por el poco tiempo que tuvieron los legisladores para reglamentar la violación a la protesta de decir verdad de los servidores públicos, pero sin dejar de considerar –insisto– la necesidad de regular la ley del Congreso.

VI. Limitaciones y alcances éticos y jurídicos de la protesta de decir verdad de los servidores públicos

Si bien hay autores que al hablar sobre el ámbito de responsabilidades de los servidores públicos, enfatizan la necesidad *de una transformación democrática (que) obliga a evolucionar los criterios interpretativos y la forma de abordar su estudio*³⁸ idea que auspician tomando como base lo señalado por Fix-Fierro y López Ayllón, acerca de la gran diferencia que se ha dado entre las reformas al sistema jurídico nacional al cual estiman en un 70%, comparado con las modificaciones en el ámbito argumentativo y de interpretación, el cual pese a no señalarlo se infiere como nulo, al privilegiarse la interpretación literal por sobre otros métodos como la interpretación funcional³⁹; la falta de esta transformación no debe considerarse como la causa de los actos ilícitos o indebidos por parte de los servidores públicos; las leyes nacionales son claras y precisas en cuanto a las actitudes y repercusiones derivadas de la conducta inapropiada por parte de los servidores públicos.

En este sentido, el problema no deriva de lagunas legales o de poca claridad en la redacción del texto normativo, es un problema más complejo en el que incide el nivel de impunidad ante la violación de la norma y de los principios de derecho y otras cuestiones de carácter ético-jurídico, como se analizó con anterioridad.

No puede dejarse de lado el considerar que los legisladores son los representantes de la Nación, por lo que el incurrir en falsedad en las declaraciones y documentos que se les presenten, es una acción encaminada a engañar al pueblo, ya no sólo se está en presencia de las violaciones legales establecidas junto con las sanciones a las que pudiera haber lugar, en este caso como parte de su vinculación ética, el servidor público que faltando a la veracidad de su dicho y el compromiso

³⁸Cfr. MEDINA PÉREZ, Yamile y NIETO, Santiago (comp.), *Control externo y responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal, Op. Cit.*, pp. 2-4.

³⁹MEDINA PÉREZ, Yamile y NIETO, Santiago (comp.), *Op. Cit.*, pp. 2-4.

moral al que se sujeta al aceptar un nombramiento de tal envergadura, máxime estando bajo protesta de decir verdad.

El funcionario que actúa en contra del buen despacho, incurre en una ofensa al pueblo y a la autoridad que lo ha distinguido con un nombramiento de alta responsabilidad al haberse considerado como un individuo que goza de prestigio y calidad moral, de conducta intachable y digno de ser depositario de tan alta investidura para beneficio de la sociedad, pero si aún así se atreve a mentir y engañar a los representantes de la Nación, a la autoridad que lo designó y la sociedad directamente, debe velar porque la persona en cuestión no debe volver a ocupar un encargo de tal naturaleza, y es obligación del Congreso el velar porque se cumpla el supuesto.

VII. Repercusiones de las declaraciones ante las Cámaras

La falta de reglamentación en la Cámara de Diputados para hacer valer las figuras de los informes de los miembros del gabinete presidencial bajo protesta de decir verdad y la pregunta parlamentaria, no es motivo para considerar que la violación a la formalidad que conlleva o a la información con la que el servidor público retroalimiente la solicitud de los legisladores, pueda realizarse sin incurrir en responsabilidad o evadir las repercusiones que conllevan.

Al respecto los distintos ordenamientos legales son muy claros y como se ha podido observar, la conducta derivada tanto por acciones como por omisiones, es sancionable administrativa y políticamente, sin eximir de las probables conductas que puedan ser tipificadas como delitos y por lo tanto, incurrir en responsabilidad penal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como sanciones para los servidores públicos aplicables en los casos de Juicio Político: destitución de su encargo y la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público⁴⁰; mientras que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempla como sanciones: amonestación privada o pública, suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público⁴¹

El desempeño de la actividad pública lleva por sí solo una fuerte carga ética que vincula a todos los servidores públicos, máxime cuando se trata de los más altos cargos de la administración pública. Esta vinculación debiera ser más que suficiente para considerar que los actos que realizan los encargados de despacho están regidos bajo principios de honestidad, honradez y eficiencia que impidieran que en algún momento se pusiera en tela de juicio la veracidad de sus actos.

Al iniciar las labores los servidores públicos, se sujetan a un régimen bajo protesta de cumplir y hacer cumplir las leyes y a desempeñarse en beneficio de

⁴⁰ Artículo 110, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴¹ Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

la sociedad y del orden público, pero no puede dejar de considerarse que el ser humano es proclive a las desviaciones de conducta; por ello, el servicio público se encuentra sujeto a reglas bien definidas para fijar las responsabilidades en que se pudiera incurrir por los actos u omisiones que lleguen a perjudicar el buen desempeño del encargo.

Las faltas de los servidores públicos se encuentran sujetas a reglas perfectamente delimitadas en nuestro sistema jurídico, así como los organismos encargados de sus aplicación; de esto, se puede ver que cuando existe una responsabilidad penal, el Ministerio Público, ente de la Administración Pública es quien se encarga de iniciar una investigación y ejercer el monopolio de la acción penal, para que en una segunda instancia sea el poder judicial quien se encargue de resolver y en su caso exonerar o fijar la pena a la que se hubiera hecho acreedora la persona; pero más aún, si estamos en presencia de un alto funcionario de cualquier de los tres poderes, a fin de poder someter al servidor público al escrutinio de la justicia, se requiere de la intervención del Poder Legislativo para que por medio de la declaración de procedencia, se inicie el procedimiento penal o bien quede en los casos en que no sea positiva la declaración de procedencia, quede en suspenso el procedimiento penal para ejercerse en cuanto el servidor público deje de desempeñar el encargo.

Por lo que respecta a la responsabilidad civil, ubicada totalmente en los daños y perjuicios que se cometieron en agravio y perjuicio del patrimonio de algún particular derivada de la falsedad de declaración de algún encargado de despacho que hubiese sido requerido por la Cámara de Diputados para ampliar lo contenido en el informe presidencial bajo protesta de decir verdad, puede resultar tema para una investigación en concreto y, aunque el tópico está completamente alejado de las facultades del Congreso y por lo tanto no debe considerarse como punto a reglamentar, es innegable que siendo éste un derecho de los particulares, la posibilidad de demandar al servidor público está latente, ya que el hecho de ocultar o desvirtuar la información solicitada, debe ser considerada una actividad administrativa irregular.

La Carta Magna en el párrafo segundo del artículo 113, establece de manera precisa este derecho al señalar que:

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes

Por lo que respecta a la responsabilidad administrativa, ésta es una función de autocontrol en la que el mismo Poder Ejecutivo es quien se encarga de vigilar y sancionar las desviaciones de la conducta de sus miembros por medio de un procedimiento administrativo ante la Secretaría de la Función Pública auxiliada por los órganos de control interno o contralorías internas, para los casos en que se actúe en contra de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que rigen al servicio público.

Por último, la responsabilidad política, vista como el mecanismo idóneo para el control de legalidad de los actos de los servidores públicos, por parte del Poder Legislativo, no sólo en lo general por las acciones graves o en contra del buen despacho a que están obligados, sino incluso para particularizarlo como instrumento sancionador de los servidores públicos que incurran en falsedad en sus declaraciones ante las Cámaras o informes presentados como respuesta a la pregunta parlamentaria.

Las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos en los casos en que sean sujetos al Juicio Político, deben aplicarse sin excepción desde una perspectiva jurídica, dejando de lado las negociaciones políticas para que el funcionario que sea requerido por alguna de las Cámaras, sepa que su dicho realmente tendrá repercusiones legales que lo pueden llevar no sólo a perder el puesto, sino incluso a quedar inhabilitado para desempeñarse en el ámbito de la administración pública en cualquiera de sus niveles, lo que le haría tomar con mayor seriedad la comparecencia.

Queda en claro que la falsedad en las declaraciones o desviación de la conducta de los servidores públicos, están sujetas a sanciones expresamente contempladas en nuestro sistema jurídico, por lo que la simple comparecencia ante los miembros del Poder Legislativo, debiera desarrollarse bajo el más estricto sentido ético y jurídico por parte de los encargados de despacho que se presenten, so pena de incurrir en alguno de los tipos de responsabilidad del sistema tetrapartita, aunque la Constitución en sus modificaciones a los artículos 69 y 93 no lo hayan contemplado así y hayan preferido remitirlo a la reglamentación por parte del Congreso.

En este sentido, con las posibles modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos o a cualquier normatividad del Poder Legislativo, debe quedar en claro, no sólo el procedimiento a seguir en lo referente al llamado a comparecer de los servidores públicos, los modelos para la elaboración de los cuestionamientos y el procedimiento a seguir dentro del recinto parlamentario; es indispensable que en las modificaciones se contemplen de manera directa las sanciones a las que se harían acreedores los servidores públicos que incurrieran en falsedad, agravando tal acto y las sanciones por la violación a la protesta de decir verdad, plasmada en las modificaciones al texto constitucional.

La importancia que representa el citar y hacer comparecer a los servidores públicos bajo protesta de decir verdad, debe quedar perfectamente delimitada o se corre el riesgo de convertirla en una expresión sin sentido, una palabra hueca como tan atinadamente señala Karl Olivercrona, para denominar aquellas palabras que ante el uso reiterado o la falta de un trasfondo conceptual se vuelven *huecas* y no representan nada, se podrá tener la noción del objeto pero no la comprensión del objeto mismo⁴²; cualquiera sabría cuál es la intención de hacer comparecer al servidor público bajo protesta de decir verdad, pero en el trasfondo, nadie sabría cuál es la importancia ni las repercusiones inherentes.

Incluso el hecho de hacer comparecer a un servidor público ante cualquiera de

⁴²OLIVERCRONA, *Op. Cit.*, pp. 26 y 27.

las Cámaras y protestarlo a que se conduzca con la verdad, conlleva el riesgo de que sirva más como un instrumento de validez de la declaración aunque se incurra en falsedad si no se regulan las sanciones y los mecanismos para corroborar la veracidad de lo informado, facilitando la impunidad por los actos indebidos de los miembros del Ejecutivo.

Ante todo esto se puede resumir la idea señalando, que el servidor público que sean interpelados por alguna de las Cámaras para ampliar o rendir declaración, su dicho queda sujeto a las responsabilidades inherentes con la prestación del servicio público en caso de incurrir en falsedad, sin que la protesta de decir verdad lo vincule jurídicamente.

Mientras no se realicen las adecuaciones a la normatividad del Congreso, el cumplimiento o violación de la protesta de decir verdad, queda sujeta a la carga ética del servicio público; de ahí que para mantener la coherencia entre la ley secundaria y las modificaciones a los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como su cumplimiento, es ineludible que se realicen las adecuaciones a la ley del Congreso, para que en la práctica el funcionario que comparezca le de el valor real que tiene un acto formal como lo es la protesta de decir verdad o afronte las consecuencias jurídicas en caso de no hacerlo y no considere que se ciñe a una *zona de no agresión entre poderes* disfrazada como cumplimiento de un acto protocolario.

VII. Conclusiones

1. La protesta de decir verdad, es más que un formulismo que tienen que cumplir los servidores públicos que sean citados a ampliar el informe presidencial presentado. El acto conlleva una fuerte carga ética y jurídica para que los funcionarios acudan con el ánimo de clarificar los cuestionamientos en cumplimiento de sus obligaciones.

2. La conducta inadecuada de los servidores públicos que han sido requeridos por el Congreso, recae en los supuestos de responsabilidad de los tipos penal, civil, administrativa y política, reglamentados en las leyes específicas, por lo que el problema de impunidad deriva más por la falta de aplicación de la norma que por la carencia de ella.

3. Las sanciones a las que se puede hacer acreedor un servidor público no tienen ninguna vinculación jurídica con la protesta de decir verdad, éstas se dan por faltar a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia o actuar en contra del buen despacho o que perjudiquen los intereses públicos fundamentales.

4. La falta de regulación de las sanciones a las que se puede hacer acreedor un servidor que falte a la verdad cuando se encuentra bajo protesta, puede repercutir más en un instrumento de validación del dicho del servidor público, que en un mecanismo de control de la comparecencia.

5. El Congreso debe regular en su ley y en el reglamento el procedimiento que debe regir las comparecencias y las preguntas parlamentarias para agilizar y

eficientar los mecanismos de control.

6. A fin de garantizar y hacer valer la figura de protesta de decir verdad, elevada a rango constitucional por las reformas a los artículos 69 y 93 del máximo ordenamiento, es necesario que la ley del Congreso y su reglamento, contemplen sanciones y mecanismos de aplicación para hacer valer su nivel de autoridad.

Obras consultadas

FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Antecedentes históricos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México*, [En] Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, [varios] Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie G Estudios Doctrinales, num. 165, México.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Porrúa, México, 2006.

FRONDIZI, Risieri, *¿Qué son los valores?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1958.

GARCÍA BECERRIL, Rocío, *El código ético de los servidores públicos en el Derecho Comparado con otros países*, [En] Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Derechos de los Servidores Públicos*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, UNAM, 2002.

GONZÁLEZ VALENZUELA, Juliana, *El Ethos, destino del hombre*, México, UNAM, Fondo de Cultura Económica.

IUS 2007, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación, Registro No. 192843, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, X, Noviembre de 1999, Página: 32, Tesis: P./J. 127/99, Jurisprudencia, Materia(s): Común, México, 2007.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo, cursos tres y cuatro*, México, Oxford Press, 2004.

MEDINA PÉREZ, Yamile y NIETO, Santiago (comp.), *Control externo y responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005.

México a través de las Constituciones, *Las Siete Leyes Constitucionales de 1836*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, Universidad de Colima, [CD] 31 de julio de 2003.

OLIVERCRONA, Karl, *Lenguaje Jurídico y Realidad*, México, Fontamara, 1991.

RAPHAEL, D.D., *Filosofía Moral*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, [en línea], vigésima segunda edición, disponible desde: www.rae.es

SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, *El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos y la Supletoriedad Procesal. Diferenciar es conveniente*, [En línea] Ciclo de Conferencias con motivo de la publicación de la nueva ley de responsabilidades administrativas, México, SECODAM, 2002, disponible desde: <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscv/Conf/EL%20SISTEMA%20DE%20RESPONSABILIDAD%20DE%20LOS%20SERVIDORES%20PUBLICOS.pdf>

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Civil Federal

Código Penal Federal

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos