

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

**CC. SECRETARIOS DE LA MESA DIRECTIVA
CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
P R E S E N T E**

El Suscrito Senador **JAVIER OROZCO GÓMEZ** integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, ejerciendo la facultad consagrada en el Artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8, numeral 1, fracción I, 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 11, 13 y 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución es el marco en el que se definen las relaciones entre poderes y el pueblo, los derechos y deberes, y la forma del Estado. Es la garantía última de que todo el sistema funciona, todo se remite a ella y nada puede ir en su contra. Es la ley fundamental.

Teóricamente, los tres poderes son iguales en cuanto a su jerarquía, aunque en nuestro país el ejecutivo solía dominar al legislativo, ahora bien, el Parlamento es la pieza central del sistema representativo, y por ello se sigue discutiendo el papel que desempeñan los parlamentos en los procesos de consolidación de las nuevas democracias y sus consecuencias para la fase posterior. En cualquier caso, el papel de los parlamentos durante la transición y sobre todo en la etapa de consolidación trasciende con mucho el ámbito de sus relaciones con el gobierno.

En un Estado democrático, resulta indispensable que el Congreso fortalezca y ejerza la función parlamentaria de control. Esta función tiene como objetivo esencial, la tutela de los valores fundamentales de la República: Las libertades públicas, la soberanía, la independencia, la democracia, el Estado de derecho, la división de poderes, el federalismo y el régimen republicano; y en su caso, sancionar o denunciar las conductas que se aparten del respeto de esos principios y en consecuencia, de la legalidad.

Es así que el principio de división de poderes tiene como fin limitar y equilibrar el poder público, a efecto de impedir que un poder se coloque por encima de otro y evitar que un individuo o corporación sea el depositario de dos o más poderes; por ello en la Constitución Federal, se establecen de manera genérica las funciones que corresponden a cada uno de los tres poderes, con el fin de distribuir el ejercicio del poder público y, al mismo tiempo, controlarlo.

El trabajo legislativo demostrado hasta el día de hoy, nos ha permitido ser la arena que delimita el espacio en el que se reproducen entre todas las fuerzas políticas las bases del consenso constitucional y se desarrollan las reglas del juego entre los individuos y el Estado.

Este Congreso ha dado muestras reiteradas de su convicción de que la colaboración entre los poderes públicos nos permite servir mejor a los mexicanos, de que la corresponsabilidad en el ejercicio de gobierno nos compromete por igual frente a la sociedad. De ahí nuestro convencimiento de la viabilidad de avanzar en el fortalecimiento de la colaboración entre los Poderes Públicos. Una de las vías para el fortalecimiento de esta colaboración es el diálogo respetuoso y el intercambio de información sobre los asuntos que son de interés para la población.

La sociedad mexicana de nuestro tiempo reclama un Poder Legislativo más vigilante de los intereses de la nación; una representación política más dinámica en la orientación de las políticas públicas; y para ello es necesario un Congreso más y mejor informado; una relación más fluida entre el Legislativo y el Ejecutivo, sus dependencias, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria. El Poder Legislativo debe responder a esa demanda de la sociedad.

Para fortalecer la democracia y generar mejores esquemas de control parlamentario y un seguimiento a la actuación del gobierno federal, de su toma de decisiones y ejercicio de sus facultades, las Cámaras que componen el Congreso de la Unión cuentan, entre otros medios, con la pregunta parlamentaria como un mecanismo de control a través del cual se hacen cuestionamientos por escrito al Presidente de la República o se llevan a cabo comparecencias de servidores públicos, sea para informar bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para responder preguntas e interpelaciones. Lo anterior tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 69 y 93.

Desde su creación en el sistema mexicano y con más fuerza y de manera más consolidada en estos últimos años, a través de esta figura de pregunta parlamentaria el Poder Legislativo ha tenido la ventaja de recibir información sobre todo tipo de asuntos, incluso de cuestiones técnicas o complejas. La precisión que brinda el lenguaje escrito, supone que no otorga espacio para evadir cuestionamientos que son de interés para la población. Por lo que se propone que el Servidor Público esté disponible en todo momento para dar respuesta a los cuestionamientos planteados por el Pleno o las Comisiones y no suponga espacios para irregularidades o falsedades.

El artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su segundo párrafo contempla la figura en comento, al otorgarle la facultad a cada Cámara, tanto de solicitar al Presidente de la República la ampliación de la información presentada en el informe anual por escrito presentado al Congreso de la Unión, como de citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, para que rindan informes y comparezcan.

Artículo 69.- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo 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.

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 citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

Por su parte, el artículo 93 que el Congreso 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, a fin de que bajo protesta de decir verdad informen sobre sus respectivos ramos a los legisladores. Igualmente, en este precepto constitucional se regula la posibilidad de que las Cámaras requieran información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, las cuales deberán ser respondidas en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

“Artículo 93.- Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, 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 se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

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 a 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.”

Al respecto, cabe resaltar que el Servidor Público, tal y como lo establece el artículo citado anteriormente, debe declarar “bajo protesta de decir verdad” que la información dada es la correcta y que no se está frente a una obstrucción de la verdad. Sin embargo, aunque exista una manifestación expresa que "protesta decir la verdad", y que su aceptación quede asentada en el acta o documento correspondiente, el Poder Judicial se ha manifestado en el sentido que aunque no se exija la aceptación expresa del sujeto activo para conducirse con verdad ante la autoridad en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, en virtud de los hechos que motivaron su intervención, se le pueden aplicar las sanciones a que puede hacerse acreedora si faltare a la verdad.

Es así que uno de los temas pendientes hasta hoy es la obligatoriedad que tienen los comparecientes de responder con la verdad. Para ello, es necesario que existan sanciones reales en contra de aquél servidor o funcionario público que, ante las preguntas derivadas de una comparecencia o cualquier otro mecanismo del poder legislativo para obtener información gubernamental, faltare a la verdad, lo cual puede representar una afectación al ejercicio de la administración pública y deben existir los mecanismos suficientes para imputar las responsabilidades que correspondan.

A nivel internacional existen medidas de sanción para aquellos funcionarios públicos que, faltando a un juramento ante una autoridad distinta a la judicial, emiten falsedades. En el caso de Estados Unidos de América, el “Código de Estados Unidos” en el artículo 1016 establece que si cualquier funcionario autorizado para tomar juramentos, o para tomar o certificar reconocimientos, manifiesta falsedades a sabiendas ello, se hará acreedor a una multa o a un encarcelamiento de hasta dos años, o a ambos. En el caso de España, la Ley Orgánica 10/1995, del 23 de noviembre, del Código Penal, establece en el apartado de “Delitos contra la Constitución”, sección “Delitos contra las Instituciones del Estado”, artículo 502, que “el que convocado ante una Comisión parlamentaria de investigación faltare a la verdad en su testimonio, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de seis a doce meses”. Por su parte, en Inglaterra, la Ley de Perjurio de 1911 establece que a aquel que haga falsas declaraciones bajo juramento en un proceso diferente al judicial, será culpable de un delito menor, y que en caso de ser condenado será castigado a un periodo no superior a dos años de prisión, o con una multa, o con ambas sanciones. Y en todas las legislaciones, una consecuencia del perjurio es la inhabilitación del servidor público que lo hubiere cometido.

Ahora bien, en el caso nacional, el delito y las sanciones en los que podría incurrir aquél que faltare a la verdad en un interrogatorio hecho por alguna autoridad pública distinta a la judicial, como lo es el Poder Legislativo a través de sus Cámaras y Comisiones en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas es, de conformidad con el Código Penal Federal, tipificado como “falsedad de declaraciones”, y le corresponde una sanción tanto pecuniaria como una privativa de la libertad: de cuatro a ocho años de prisión y de cien a trescientos días multa. Lo anterior se encuentra establecido en el artículo 247 del Código Penal Federal, que literalmente señala:

Artículo 247.- Se impondrán de cuatro a ocho años de prisión y de cien a trescientos días multa:

I.- Al que interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, faltare a la verdad.

...

Respecto a lo anterior, y de conformidad con lo establecido en el artículo 111 de nuestra Constitución, para poder proceder penalmente contra diversas autoridades, como lo son: los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del

Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral; es necesario que la Cámara de Diputados declare por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar proceder penalmente contra el inculpado. En caso de que no sea procedente, se suspenderá el procedimiento penal, y podrá reanudarse una vez que el sujeto haya concluido con su encargo. Pero, si se decide proceder penalmente contra el inculpado, éste será separado de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si el Proceso penal culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

No obstante lo ya señalado, es importante establecer en materia administrativa mecanismos suficientes que aseguren en primer lugar, que la autoridad requerida presente la información solicitada, y en segundo término que los datos proporcionados sean verídicos, so pena de incurrir en responsabilidades administrativas que le pueden repercutir en la inhabilitación, e inclusive en responsabilidades penales y consecuentemente el encarcelamiento.

La responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos, por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Por lo tanto, se vuelve necesario llevar al campo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la hipótesis jurídica que contemple como causa de responsabilidad, el faltar a la verdad en las comparecencias por parte de los servidores públicos. Si bien, se podrá decir que ya existe un tipo penal al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que no existe impedimento legal alguno para que coincidan ambos tipos de responsabilidad.

Registro No. 169211

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVIII, Julio de 2008

Página: 7

Tesis: P. XV/2008

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PUEDE FINCARSE NO OBSTANTE QUE ÉSTOS SE ENCUENTREN SUJETOS A PROCEDIMIENTO PENAL POR LOS MISMOS HECHOS.

La circunstancia de que un servidor público esté sujeto a proceso penal por su probable responsabilidad en la comisión de un delito en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, no impide que se le sancione administrativamente por los mismos hechos, toda vez que los procedimientos de responsabilidad administrativa se instruyen para fincar exclusivamente la indicada responsabilidad por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que los servidores públicos deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, además de que conforme al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ambos procesos se desarrollan autónomamente. Esto es, como los procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos tienen como finalidad que los que sean indignos del cargo sean separados de él (vía suspensión o destitución), queden inhabilitados por determinado lapso para ocupar otro cargo público, y obligados a resarcir el perjuicio económico causado, es indudable que tienen diversa naturaleza del procedimiento que se instaura de acuerdo a la legislación penal.

Procedimiento de responsabilidad administrativa 38/2003. 6 de febrero de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Impedido: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Blanca Lobo Domínguez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número P. XV/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

Nota: Por instrucciones del Tribunal Pleno, la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 18, se publica nuevamente con el precedente correcto.

Registro No. 193487

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

X, Agosto de 1999

Página: 799

Tesis: IV.1o.A.T.16 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL).

El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.).

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 31/99. Contraloría Interna en la Secretaría de Energía. 1o. de junio de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: José R. Medrano González. Secretario: José Manuel de la Fuente Pérez.

Es así que la presente iniciativa pretende dotar de mayor certeza y fortaleza a la figura de las comparecencias a través de establecer en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la obligatoriedad de que todos los altos mandos de servidores públicos, como lo son los Secretarios de Estado, el Procurador General de la República y los directores de las entidades paraestatales, que comparezcan y rindan informes bajo protesta de decir verdad ante el Congreso de la Unión, alguna de sus Cámaras o Comisiones, proporcionen toda la información y datos solicitados, a efecto de que el Congreso de la Unión pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan. Además se establece en esta iniciativa que en caso de que no se de cumplimiento a lo anterior, se dará lugar al procedimiento y sanciones que, en su caso, correspondan, las cuales, como hemos visto, pueden ser administrativas o penales. En el caso de infracciones administrativas, éstas deberán

ser consideradas como graves, pues la falsedad de manifestaciones por parte de un servidor público ante el Poder Legislativo representa un gran agravio en contra de los intereses públicos.

Además, a través del establecimiento de la obligación de conducirse con la verdad a cargo de los comparecientes ante el Poder Legislativo por faltar a la verdad, se está cumpliendo con lo establecido en el artículo 113 Constitucional en el sentido de que a través de ello se busca garantizar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones de los servidores públicos.

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

...

Gobierno y parlamento son instituciones básicas de la democracia. Su relación, con frecuencia polémica, induce a veces a pensar que la contrapartida de un gobierno fuerte es un parlamento débil, y a la inversa. Alguna evidencia histórica confirma que, por lo menos, así ha sucedido en algunos momentos. Nada impide, sin embargo, que uno y otro sean instituciones sólidas y eficaces dentro de su propio campo de especialización. Nada impide tampoco concebir un sistema de relaciones entre ambos en que el control resulte eficiente y positivo sin comportar un debilitamiento crónico del gobierno.

La política nos brinda la inigualable oportunidad de servir a la gente, por ello debe fundarse en el diálogo y el respeto entre los Poderes Públicos y entre todos los actores. Las comparecencias son hasta el momento el mejor ejercicio que estimula el intercambio de ideas y garantiza una mayor fluidez en la información que le es proporcionada a los representantes populares, lo cual representa un avance significativo en el fortalecimiento de la división de poderes de nuestro sistema democrático; pero hay que seguir trabajando para perfeccionar figuras como esta; ya que así se nos facilitara la toma de decisiones en los temas del interés ciudadano.

Por lo expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 8 BIS, Y SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 11 Y 13 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Artículo Único.- Se adiciona el artículo 8 bis, y se reforman los artículos 11 y 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

ARTÍCULO 8 Bis.- Los Secretarios de Estado, el Procurador General de la República y los directores de las entidades paraestatales, quienes comparezcan y rindan informes bajo protesta de decir verdad, deberán proporcionar toda la información y datos solicitados, ya sea de manera oral o escrita, a efecto de que el Congreso de la Unión a través de sus Cámaras o de las Comisiones de éstas, pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan.

ARTICULO 11.- Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del artículo 3, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar,

investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 y **8-Bis**, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo.

ARTICULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- ...

..

V.- ...

...

...

...

...

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley. **Igualmente se considerará como infracción grave el incumplimiento a lo establecido en el artículo 8-Bis.**

...

...

Transitorio

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

Sede del Senado de la República a los veintitrés días del mes de noviembre de dos mil diez.

SENADOR JAVIER OROZCO GÓMEZ