

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 112 Y 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La que suscribe, **MINERVA HERNÁNDEZ RAMOS**, Senadora de la República a la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 164 numeral 1, 169 numeral 1, 4, y 172 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Soberanía la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se REFORMAN los artículos 113 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES

El establecimiento de un marco jurídico adecuado de responsabilidades para los servidores públicos ha sido una preocupación constante en todo régimen democrático, porque es un sello característico esencial del Estado constitucional de derecho establecido para evitar el abuso del poder y controlar su ejercicio, así como para asegurar la rendición de cuentas.

La aspiración de los mexicanos en este sentido se ha reflejado, con mayor o menor acierto, en los ordenamientos constitucionales que desde la independencia nos han regido, a fin de lograr el eficaz desempeño de los servidores públicos y el cumplimiento de los deberes inherentes a sus respectivos cargos.

Los antecedentes para adjudicar responsabilidad a los servidores públicos de más alta jerarquía, se encuentran en la institución del *impeachment* del derecho inglés, en cuanto a encomendar a un órgano de naturaleza política, como ocurre con el Parlamento, la atribución de juzgar la responsabilidad respectiva, incluso, del jefe de Estado (en cuyos orígenes abarcaba la responsabilidad propiamente penal). Dicha institución fue adoptada por el derecho estadounidense, pero concretándola a la sanción de destitución e inhabilitación del responsable.

El régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos se nutre de la experiencia del *impeachment* estadounidense y la Constitución de Cádiz de 1812, salvo en el caso de la responsabilidad del Presidente de la República, que abarca la de carácter penal sustanciada y adjudicada por las Cámaras del Congreso de la Unión, además de que los legisladores carecen de **inmunidad procesal penal**.

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “De las responsabilidades de los servidores públicos”, permaneció casi sin variación durante 65 años –incluso el texto original de 1917 había seguido básicamente lo dispuesto en la Constitución de 1857 y, sobre todo, las reformas de 1874 a la misma–, hasta que fue reformado integralmente por el órgano revisor de la Constitución a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, que en esencia se encuentra vigente, con las adiciones publicadas el 31 de diciembre de 1994, el 22 de agosto de 1996 y el 13 de noviembre de 2007, a fin de hacer precisiones en cuanto a quienes se consideran servidores públicos.

La primera novedad que surge con las reformas de 1982 corresponde a la denominación del título IV; en efecto, en lugar de referirse a “las responsabilidades de los funcionarios públicos” desde entonces se alude a “las responsabilidades de los servidores públicos”, a efecto de “establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión”. Sin embargo debe incluirse dentro del título cuarto la protección del patrimonio del Estado, ya que la responsabilidad social en que incurren los gobiernos cuando en el desempeño de sus funciones desatienden las normas que determinan su competencia y sus atribuciones; es producto de descuido, ignorancia o aún más grave, de la corrupción en que incurren los servidores públicos; afectando directamente al patrimonio del Estado.

En materia de corrupción, de acuerdo con datos del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007, los mexicanos “invertimos” \$27 mil millones de pesos en actos de corrupción, lo cual equivale, aproximadamente al triple del Presupuesto de Egresos que recibe el Poder Legislativo.

Cifra que representa el 8% del ingreso que las familias mexicanas destinan al pago de “mordidas” en trámites y servicios públicos. Por lo que la corrupción, se convierte en una especie de *impuesto regresivo* para las familias.

De acuerdo con este informe, los hogares del país encabezados por jóvenes, así como aquellos que tienen mayores niveles educativos, siguen siendo los más propensos a participar en actos de corrupción.

El fenómeno de la corrupción del que ningún Estado está exento, es un inherente natural de la interacción social, que se da específicamente en el ejercicio de la función pública y de la aplicación de los recursos económicos; porque en ambos se relacionan directa o indirectamente los gobernantes con los gobernados. Como consecuencia, la sociedad demanda mecanismos de control eficaces, toda vez que en la actualidad la sociedad es más atenta y participativa en los asuntos públicos, hoy exige mayor transparencia y rendición de cuentas de la gestión de los gobiernos.

Las sociedades han creado para la vigilancia de la función pública mecanismos de control y auditoría *a priori*, *durante* y *a posteriori* del ejercicio público; ya sea de manera *externa*, *interna* o *ambas*. En México, este mecanismo de control y auditoría ocurre *a posteriori* y de manera *externa*, mediante la revisión de las cuentas públicas, que es facultad del Poder Legislativo Federal y de los Poderes Legislativos Estatales; y de manera *interna*, mediante las contralorías que dependen de los Ejecutivos Federal y Estatal.

El accionar de la función pública en nuestro país, se enmarca en la normatividad que finca responsabilidades en los artículos 109 y 113 Constitucionales, donde se regula la responsabilidad administrativa, determinando que todo servidor público incurre en ésta, cuando en su conducta se dan actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones. Además, determinan que las sanciones consisten en la suspensión, destitución e inhabilitación del cargo; independientemente, de las sanciones económicas que procedan y que deben establecerse en proporción con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios que causó con su conducta.

Este artículo 108 Constitucional, establece una amplia cobertura sobre los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad, por la violación a la Constitución y las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por otra parte, el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece como sujetos además de los mencionados en el artículo 108 constitucional, a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos federales.

Por lo anterior, consideramos necesario implementar políticas públicas de alto impacto y bajo costo para disminuir la incidencia en actos de corrupción. El tema debe ser una prioridad para todo gobernante y el esfuerzo debe sostenerse en el largo plazo para que dé resultados, pues ya no es suficiente la interposición de denuncias ante las instancias correspondientes toda vez que estas o no se integran o no se radican adecuadamente y por tanto, en la mayoría de ocasiones por falta de elementos no se sanciona al servidor público, **quedando en la impunidad y daño al patrimonio del estado.**

En México, contamos con un esquema novedoso en el municipio de Querétaro, en esta entidad cuentan con un *Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas* creado mediante acuerdo emitido por el Ayuntamiento el 27 de mayo de 2005.

La naturaleza jurídica de este órgano no es propiamente jurisdiccional, tiene facultades delimitadas y no depende del Poder Judicial, se trata de un *organismo público desconcentrado dependiente del Ayuntamiento de Querétaro con autonomía técnica y patrimonio.*

La creación de este órgano sustituye algunas de las funciones de la Secretaría de Contraloría del municipio de Querétaro con la finalidad de la aplicación de diversos procedimientos de responsabilidad, cuenta con libertad

jurisdiccional en todas sus etapas procesales y actuaciones judiciales, a fin de transparentar sus acciones y garantizar imparcialidad y objetividad.

Entre las atribuciones con las que cuenta este tribunal se encuentran:

- Sustanciar los procedimientos de responsabilidad administrativa en el ámbito de su competencia, y en su caso, aplicar las sanciones que correspondan.
- Denunciar los hechos probablemente constitutivos del delito, en los que incurran los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, independientemente de la responsabilidad que puede resultar.
- Recibir y atender las quejas y denuncias relacionadas con la probable responsabilidad administrativa, en que pudieran incurrir los servidores públicos en ejercicio de sus funciones.

Orgánicamente el tribunal está integrado por un Magistrado, un Secretario de Acuerdos y un Director Jurídico Consultivo. Además del auxilio de áreas y dependencias para el cumplimiento de las funciones a su cargo.

En este sentido, considero que tenemos un avance aunque no es suficiente, porque de lo que se trata es de que exista un órgano autónomo tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, además de que el órgano al que hacemos referencia es de aplicación acotada a un ámbito territorial del municipio de Querétaro, cuenta con facultades limitadas y en el ámbito jurisdiccional prácticamente nulas.

Sin embargo, este puede ser un buen antecedente que se puede considerar para transitar en la creación de un órgano autónomo con facultades jurisdiccionales, transparente e imparcial en sus resoluciones, que regule el actuar de los servidores públicos.

Cabe destacar que diversos catedráticos en Derecho Constitucional como el Dr. Luis Ponce de León propone en su obra “Reconstrucción Constitucional del Estado Mexicano” establecer un *Tribunal de Responsabilidades en el Servicio Público*, autónomo que cuente desde luego con facultades jurisdiccionales, que resuelva asuntos relacionados con la responsabilidad de los servidores públicos; tareas que tiene inexplicablemente el Poder Ejecutivo mediante la Secretaría de la Función Pública y el Poder Legislativo tratándose del juicio político y la declaración de procedencia.

Los ciudadanos hemos constatado la corrupción y opacidad que ha prevalecido en el estado, que se traduce en graves desvíos de recursos públicos cometidos por funcionarios que gozan de plena impunidad, causando un daño a la hacienda pública estatal.

Retomando la valiosa experiencia del municipio de Querétaro y el criterio de los destacados estudiosos del derecho, es que proponemos transitar con el establecimiento de un órgano que vigile el actuar de los servidores públicos, así la presente iniciativa tiene por objeto incorporar al texto constitucional la figura jurídica del *Tribunal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* que será la autoridad jurisdiccional en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos y responsabilidad patrimonial del Estado, en los términos que las leyes establezcan.

El Tribunal contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la Ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por cinco Magistrados. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cinco años.

Los Magistrados que integren la Sala Superior serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta del Presidente de la República.

Los Magistrados deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo diez años improrrogables.

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

Afortunadamente, estamos ante la extraordinaria oportunidad de la renovación no solo generacional, sino de aquella que nos permita incursionar a la construcción de un proyecto de justicia, libertad y democracia con la esperanza de una vida mejor, más plena, más segura.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta Honorable Soberanía Iniciativa con Proyecto de Decreto para quedar como sigue:

PROYECTO DE DECRETO

Artículo Único.- Se REFORMAN los artículos 112 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 112. 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.

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.

Artículo 113. El Tribunal de Responsabilidades de los Servidores Públicos será la autoridad jurisdiccional en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos y responsabilidad patrimonial del Estado, en los términos que las leyes establezcan.

El Tribunal contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la Ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por cinco Magistrados. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cinco años.

Los Magistrados que integren la Sala Superior serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta del Presidente de la República.

Los Magistrados deberán satisfacer los requisitos que establezca la Ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo diez años improrrogables.

TRANSITORIO

Artículo Único.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ATENTAMENTE

SEN. MINERVA HERNÁNDEZ RAMOS