

RESEÑAS

Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza

KARINA BERRERA ORTIZ
Universidad Panamericana, México

Fierro, Ana Elena, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, 149 pp.
ISBN: 978-607-16-5040-5.

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.09>

El libro forma parte de una serie conmemorativa de los cien años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que el Fondo de Cultura Económica convocó a personas con conocimientos en materia de derechos humanos, sistema federal, división de poderes, ordenación económica, función legislativa, poder ejecutivo, función jurisdiccional, administración pública, relaciones exteriores, relaciones Estado y sociedad y, por supuesto, el tema que nos ocupa, la responsabilidad de servidores públicos.

Claramente los once títulos que componen la serie destacan aspectos que han hecho de México el país que ahora es, con sus aciertos y sus desatinos, pero en especial el tema que aborda la autora, realmente impacta en todos los demás, ya que la corrupción que impera en nuestro país no está restringida a un ámbito específico, sino que va desde la corrupción de los policías en los semáforos hasta la corrupción en las relaciones internacionales de los servidores públicos de alto nivel; en efecto, la corrupción se vive día a día por los mexicanos y ¿por qué no?, por cualquier persona extranjera que interactúa con los habitantes de nuestro país.

En este libro que se reseña, en tan sólo tres capítulos, la autora, de una manera concreta y elocuente con un enfoque histórico-político, retoma los aspectos más relevantes de la responsabilidad civil, política, penal y administrativa de los servidores públicos en México, en el que destaca, no sólo la innegable corrupción que ha permeado en México, sino también, la insipiente mejora que podemos percibir derivado de las reformas constitucionales que se han emitido al respecto;

ante lo cual, propone reformas integrales que puedan generar confianza en la sociedad e incluso en los propios servidores públicos durante el desempeño de su gestión.

La obra se desarrolla a partir de las siguientes premisas epistemológicas: *i)* actualmente México padece una corrupción sistémica *ii)* es incuestionable que la regulación en materia de responsabilidad de los servidores públicos ha seguido sólo un enfoque punitivo (pasivo), que ha resultado insuficiente para mitigar la corrupción que se vive en México; *iii)* con un sistema de responsabilidades que abarque tanto el aspecto activo como el pasivo —con ciertas reformas— es posible contar con normas constitucionales que promuevan la confianza, no sólo en el Estado de derecho sino entre gobernantes y gobernados.

En este sentido, la autora plantea que la responsabilidad de los servidores públicos ha quedado acotada a la responsabilidad pasiva que sólo atiende el carácter punitivo; es decir, a las consecuencias de la violación de una norma; por tanto, como objetivo central propone un sistema integral basado tanto en la responsabilidad pasiva como en la responsabilidad activa de los servidores públicos, que permita lograr un compromiso de éstos con el interés público, que sólo se garantizará si dichos servidores públicos perciben que el orden jurídico cuenta con un régimen de responsabilidades que no sólo los sanciona, sino que ofrece un marco de respeto a sus derechos y garantías.

En esta breve reseña destacaré los aspectos más sobresalientes de la obra que, a mi juicio, pueden ser tan útiles para quien por primera vez se acerca al tema de la responsabilidad de los servidores públicos en México, como para el estudio del derecho que quiere profundizar sus conocimientos acerca de la materia.

En este sentido, trataré de destacar los aspectos más sobresalientes del libro que permiten entender la propuesta central de la autora y que me llevan a considerarlo como un texto útil y recomendable para aquellos interesados en el tema, tanto por las aportaciones que realiza como por las nutridas referencias bibliográficas que incuestionablemente lo convierten en un texto de consulta.

La presentación de la serie estuvo a cargo del entonces ministro de la Suprema Corte de Justicia y miembro de El Colegio Nacional, José Ramón Cossío Díaz, quien también fue el coordinador de esta obra. En la presentación nos comparte una breve semblanza histórica de la Constitución de 1917 a 2017 y nos presenta el enfoque que decidieron tomar los autores como directriz en este arduo trabajo, en el que, partiendo de la premisa de que por el mero trascurso histórico la Constitución de 1917 ha cambiado, y adicionalmente, otros fenómenos de la dinámica y de la cultura jurídica se habían modificado también, entonces tendrían que reflexionar, dice él, sobre ¿cuál era el mejor modo de dar cuenta de ello? ¿cómo además narrar lo que de la Constitución no había funcionado en el sentido previsto y las razones de que esto ocurriera? ¿cómo, finalmente, señalar lo que faltaría por hacer para adecuar nuestros textos y nuestra Constitución a algún tipo de criterio más evolucionado?

Es cierto que aun partiendo de las mismas preguntas se pueden abordar los temas desde muchos enfoques, pero considero que el análisis histórico-crítico que

la autora presenta sobre el tema nos lleva a entender y quizá hasta apostar por su propuesta, para poder lograr la adecuación a los textos de nuestra Constitución que den sentido a la realidad que existe en nuestro país y no se conviertan tan sólo en letra muerta.

En el capítulo primero titulado: “El concepto de responsabilidad de los servidores públicos”, se presentan tópicos centrales que perfilan la postura de la autora, los cuales va construyendo a partir del análisis de postulados que comparte con diversos estudiosos del derecho. Inicia su obra con lo que significa servir a lo público y de las implicaciones que conlleva el ser responsable de ello y propone los principios que deberían ser parte del sistema normativo de responsabilidades de los servidores públicos para garantizar que su actuar es responsable.

Para este planteamiento retoma el concepto de Nicolás López Calera,¹ en el sentido “que el interés público es el fin fundamental de todo orden jurídico porque da a la sociedad lo suyo. Sirve para hacer legítimo al Estado y al ejercicio del poder”, bajo esta premisa, es el servidor público quien detenta la competencia en las atribuciones del Estado, y por tanto, el régimen jurídico debe ser acorde a la protección de lo público, que la autora considera en los principios de: El respeto a la ley, la imparcialidad, la razonabilidad, la publicidad y la prudencia; todo esto bajo la premisa de que los servidores públicos al asumir un nombramiento, tácitamente están expresando su voluntad de sujetarse al régimen especial que establece el Estado y que los hace ser sujetos de responsabilidades.

En el capítulo segundo “Sistema de responsabilidades en las Constituciones del siglo xx”, la autora, considerando incluso antecedentes como el juicio de residencia español que sobrevivió a las Constituciones de 1824 y 1917 —que por cierto, también fue materia de estudio de una manera acuciosa por Agustín Herrera Pérez en su libro “las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”² y Gonzalo Armienta Calderón en su obra “Servidores Públicos y sus Nuevas responsabilidades”³ realiza un análisis crítico de los diseños normativos utilizados en materia de responsabilidad de los servidores públicos en las Constituciones Mexicanas, identificando las posibles razones del por qué resultaron ineficaces para cumplir con su fin.

Respecto de la Constitución de 1917, destaca la creación de un régimen especial para los altos funcionarios como senadores, gobernadores y el presidente de la República, en el que la vaguedad con que fueron establecidas las conductas punibles provocó su inoperancia y por ende el desuso. Retoma después las reformas de 1982 que formaron parte de la campaña presidencial de Miguel de la Madrid ante la necesidad de una reforma moral de la sociedad para erradicar la corrupción y que llevó a incluir a todos los servidores públicos como sujetos de

¹ LÓPEZ CALERA, Nicolás, “El interés público: entre la ideología y el derecho”, en FIERRO, Ana Elena, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 149.

² HERRERA PÉREZ, Agustín, *Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, 2a. ed., México, Editorial Carsa, SA, 1991, p. 223.

³ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, “Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades”, *Revista Práxis*, núm. 60, México, INAP, 1984, p. 188.

responsabilidad, planteando en concreto la responsabilidad en materia política, penal, civil y administrativa, buscando en este último caso, emitir leyes que contemplaran los supuestos, procedimientos y sanciones que logran preservar la prestación óptima del servicio público, adicionando a la Constitución los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, cuyo incumplimiento por parte de cualquier servidor público derivaría en sanciones administrativas.

A pesar de las mejoras consideradas en la reforma, el sistema de responsabilidades que se implementó también presentó inconsistencias, como lo afirma la autora, esto es: no realizar una clara distinción entre las autoridades investigadoras de las faltas administrativas y las competentes para sancionarlas, violando con ello la garantía del debido proceso para los servidores públicos sujetos a este tipo de procedimientos; muchas de las conductas tipificadas coinciden tanto en el aspecto administrativo como en el aspecto penal, como es el caso del ejercicio indebido del servicio público, el abuso de autoridad o el enriquecimiento ilícito, sin que existan parámetros claros para distinguir cuando se está en presencia de un delito y cuando sólo se está ante una infracción administrativa; en conclusión, la autora señala que en este orden jurídico, no estaban claros ni los objetivos del sistema de responsabilidad, ni el tipo de procedimientos que en la materia deberían seguirse, a fin de asegurar a los servidores públicos todas las garantías del debido proceso.

Finalmente, ante la creciente desconfianza en las autoridades y la difusión de mayores actos de corrupción e impunidad que han llevado a México a lo que algunos autores como María Amparo Casar⁴ han llamado “una corrupción sistémica”, se dan las últimas reformas Constitucionales de 2015, con las que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción que busca la coordinación de autoridades de todos los órdenes de gobierno para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, integrando además el servicio civil de carrera para todos los servidores públicos, la participación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer, juzgar y sancionar faltas administrativas graves en el ámbito federal y local, así como a los particulares involucrados en estas conductas, incluyendo el resarcimiento de los daños y ampliando los plazos de prescripción hasta siete años.

Este Sistema Nacional Anticorrupción, seis años después, no solo no ha logrado implementarse en su totalidad, sino que además mantiene esta confusión entre obligaciones, hechos ilícitos y delitos; por lo que, como nos dice la autora, es previsible que continúe dando pocos resultados, pues es prácticamente el mismo esquema heredado de la Constitución de 1857 y reiterado con pequeñas inclusiones en la Constitución de 1917.

En este sentido, si analizamos las conclusiones de la autora, en base a los postulados de Lon Fuller, en su obra *The Morality of Law*,⁵ podríamos concluir

⁴ CASAR, María Amparo, “México. Anatomía de la corrupción”, en FIERRO, Ana Elena, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 105.

⁵ FULLER, Lon, *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven, 1963, (Capítulo 2: The morality that makes law possible).

que la regulación que nos ocupa está dirigida al fracaso. En efecto, de acuerdo con este autor, el derecho está en coordinación entre las acciones humanas para alcanzar el bien común y se hace a través de un instrumento regulado, ordenado, que es producto de la razón práctica, que es razonable y que además cumple ciertas formas y procedimientos que hacen que ese mandato de leyes racionales, sea razonablemente ejercido sobre los hombres; sin embargo, en el caso concreto, por lo menos dos de los ocho desiderata presentados por Lon Fuller no se cumplen; el primero, es la falta de claridad de la legislación, en este caso, en materia de responsabilidad de los servidores públicos, como ha quedado planteado por la autora; y, en segundo término, se incumple el último de los postulados del filósofo y quizá el de mayor relevancia, pues existe una incongruencia entre las reglas enunciadas y su administración real; es decir, hay una evidente divergencia entre lo establecido legalmente y la práctica de las autoridades, pues aun cuando los mismos gobernantes, los legisladores y los miembros del poder judicial deberían estar sujetos a las leyes, esto no es así, por lo que, en la hipótesis de dicho filósofo jurídico, esta ruta nos conduce al desastre y yo diría que nos ha conducido a la corrupción e impunidad que impera en nuestra sociedad.

Ante este análisis Constitucional, la autora en el tercer capítulo de su obra, intitulado “Responsabilidad de servidores públicos”, plantea la necesidad de un cambio de esquema normativo en la materia, pues ante una corrupción sistémica debe pasarse del castigo a la confianza con los servidores públicos.

En efecto, la hipótesis de la autora es que a través de nuevas reformas Constitucionales se puede asegurar un esquema normativo claro que permita al servidor público conducir su actuar con un compromiso veraz con el interés público y además tenga un blindaje legal en su actuación que le permita el apego a la ley y la salvaguarda de sus derechos.

Plantea la incorporación de la responsabilidad activa como parte del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, a través de la profesionalización del servicio público (en el que se omite, claro está, el régimen de excepciones que actualmente persiste y que solo perpetúa el esquema de lealtad al jefe y no el reconocimiento a su capacidad, conocimientos y méritos), incentivos para propiciar la denuncia, regulación adecuada del conflicto de interés y, además, para abatir la ineficacia del sistema actual (en su enfoque de responsabilidad pasiva), plantea incluir dentro de la Constitución los principios de legalidad, culpabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia y prescripción, además de distinguir la responsabilidad administrativa de la política y de la penal, así como los procedimientos de responsabilidad administrativa de los procedimientos de rendición de cuentas y, finalmente, que los servidores públicos tengan sueldos adecuados y en caso de ser sujetos a un procedimiento de responsabilidad, cuenten con las garantías de cualquier acusado.

En este sentido, coincido con las conclusiones de la autora en cuanto a que los servidores públicos comprometidos con el respeto a la ley, requieren percibir que el orden jurídico no solo busca imponerles sanciones, sino que les ofrece un marco de respeto a sus derechos y garantías para que sus acciones puedan enca-

minarse al interés público; y mi opinión atiende a que durante casi veinte años fui servidor público y además durante ese tiempo formé parte de diversos Órganos Internos de Control, por lo que en mi experiencia me he podido percatar que el esquema de responsabilidad administrativa que hasta la fecha existe, ha generado incentivos perversos para que los servidores públicos eviten, en la medida de lo posible, firmar documentos o tomar acciones que en algún momento pudieran ser cuestionados o utilizados en un revanchismo político, dejando incluso de salvaguardar necesidades básicas para la población, como pudiese ser, por ejemplo, la compra de medicamentos, mientras que por otra parte, en los casos que de verdad existe conductas indebidas como el de *la casa blanca*, se evade la justicia y se propaga la percepción de corrupción en nuestro país; como dijo Pablo Neruda, *El fuero para el gran ladrón, la cárcel para el que roba un pan*.

Como se desprende de esta reseña, es una obra que aborda de manera integral la responsabilidad de los servidores públicos en México, considerando las posibles causas de su ineficacia y planteando a su vez la implementación de soluciones que han tenido cabida en otros países, actualizada a las últimas reformas constitucionales trascendentes en el tema pero; sobre todo, que ofrece al lector un panorama real y actual que permite entender la realidad social que vive México en cuanto al tema de la corrupción y la inminente necesidad de replantear el esquema normativo que regula la responsabilidad de los servidores públicos para poder cambiar esta situación, pero como se advierte de la obra del filósofo Aulis Aarnio, “La tesis de la única respuesta correcta y el principio regulatorio del razonamiento jurídico”,⁶ en una postura crítica, no puede haber “una” única respuesta correcta.

⁶ AARNIO, Aulis, *La tesis de la única respuesta correcta y el principio regulatorio del razonamiento jurídico, en Doxa*. Cuadernos de Filosofía del Derecho, núm. 8, 1990.